الجـامعة الإسلاميَّة في لبنــان
كلــــيــَّــة الــحــقـــوق

العقوبات التأديبيَّة والرقابة القضائية
العراق – لبنان
(دراسة مقارنـة)

رسالة أعدَّت لنيل شهادة الماستر في القانون العام

إعداد الطالب
صائب محمد ناظم الموسوي

لجنة المناقشة

الأستاذ الدكتور هادي حسين الكعبي	رئيساً
الدكتور غازي مقلِّد	عضواً
الدكتور أمين صليبا	عضواً

إن كليَّة الحقوق في الجامعة الإسلاميَّة في لبنان، غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة. وهي تُعبِّر عن رأي كاتبها فقط.

الآيـة

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿يَوْمَئِذٍ يَصْدُرُ ٱلنَّاسُ أَشْتَاتاً لِّيُرَواْ أَعْمَـٰلَهُمْ * فَمَن يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُۥ * وَمَن يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ﴾

صدق اللّه العلى العظيم

سورة الزلزلة، الآيات (٦، ٧، ٨)

الإهداء

إلى مَنْ رسم داخلي لوحة تشعُّ صبراً ونجاحاً،
ومَنْ أفتقده في مواجهة الصعاب....

أبي (رحمه الله)

إلى نبع الحنان الصافي... حباً... وطاعة... وبراً...

أمي

إلى مَنْ روت بساتين حبي بمعينٍ صافٍ عذبٍ

زوجتي

إلى مَنْ ملأوا حياتي حباً وإشراقاً وأملاً

ولدي ... علي
ابنتي ... دينا

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الخلق والمرسلين محمد وعلى آله الطاهرين.

والآن ونحن نخطو خطواتنا الأخيرة، فلا بدّ من وقفة شكر وامتنان وإجلال وإكبار – أيضاً – إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة، أساتذتي الكرام، وأخصُّ منهم بالذكر أستاذي الكبير الذي تفضَّل بقبول الإشراف على نصحي، وتوجيهي، وإرشادي، بكلِ سعة صدر، وأعطاني من وقته الكثير الكثير، الأستاذ الدكتور هادي حسين عبد علي الكعبي الذي حرص على أنْ يكون مشروع البحث نافعاً ومتكاملاً، بنظرته الثاقبة والشاملة إلى المواضيع الأساسية، ووجهني بدقة ملاحظاته نحو تحقيق الأهداف المرجوّة من هذا العمل، دون أي كلل؛ فأرجو من الله تعالى أن أكون عند حُسن الظن، ومستوى المسؤولية المطلوبة، لتلبية هذه المهمة، وعند مستوى العرفان بفضله وعطفه الكبيرين.

وأتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى الدكتور غازي مقلد، لملاحظاته القيمة التي أسهمت إلى حدٍّ كبير في تقويم البحث، فله مني كل التقدير والاحترام.

وأتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى الدكتور أمين صليبا لملاحظاته القيمة الذي سوف يبديها، فله مني كل التقدير والاحترام.

والشكر موصول إلى الجامعة الإسلامية في لبنان، ممثلة برئيسها الأستاذ الدكتور حسن الجلبي، وعميد كلية العلوم السياسية والإدارية والدبلوماسية المربي الفاضل الأستاذ الدكتور رامز عمار.

ولا يفوتني ذكر امتناني العميق إلى الدكتورة أحلام شهيد علي، الملحق الثقافي في سفارة جمهورية العراق في لبنان على مساعدتها.

والشكر إلى كل من كان قلبه معي، وشملني برعايته ودعاؤه.

والحمدُ لله ربّ العالمين

المقدمة

في ظلّ التطوُّر الحاصل في نشاط الإدارة وتوسُّعها، تتدخَّل الدَّولة في تقديم الخدمات بشكلٍ مباشر في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية في الدَّولة[١]، الأمر الذي يتطلَّب زيادة أعداد الموظَّفين في المرافق العامة المختلفة للقيام بالمهمات والأعمال التي تختصُّ بها. كلّ ذلك، في سبيل وضع مبدأ (حُسن سَير المرافق العامة بانتظام واطراد) موضع التطبيق، وبهدف تحقيق للمصلحة العامة.

وبسبب الزيادة في أعداد الموظَّفين في المرافق العامة، صار لازماً على الدَّولة أنْ تضع القوانين والأنظمة الراعية للوظيفة العامة والمنظّمة لشؤون الموظَّفين، وذلك بوضع أنظمة للتعيين، وللترقيات، والترفيع، ناهيك عن الحقوق الماليَّة وغير الماليَّة، مع تحديد واجبات الوظيفة العامة ومحظوراتها التي يجب على الموظَّف اتِّباعها أثناء حياته الوظيفيَّة وحتى بعد انتهاء علاقته بالوظيفة[٢].

إنَّ نظام التأديب هو الذي بموجبه تتحدَّد حدود الواجبات الوظيفيَّة المُلقاة على عاتق الموظَّف العام والمحظورات التي يجب عليه تجنُّبها، والتي إذا أخلَّ بها يكون إخلاله سبباً في محاسبته، وفرض العقوبات التأديبيَّة في مواجهته.

على هذا، يُعتبر نظام التأديب في حقل الوظيفة العامة الأداة القانونيَّة التي تملكها الإدارة لحفظ الانضباط الوظيفي، وهو ضرورة لتمكينها من أداء مهمتها في تحقيق المصلحة العامة، ولكن لا يفهم من ذلك أنَّ غاية نظام التأديب تقتصر على عقاب الموظَّف المُخالف فقط، وإنَّما هي تتعدَّى ذلك لمعرفة أسباب المخالفات ومرتكبيها، والظروف التي أدَّت إلى ارتكابها من أجل علاجها، ووضع التدابير اللازمة للحيلولة دون حدوثها في المستقبل مرَّة أخرى.

من منطلق ما تمَّ ذكره، تختلف الأنظمة التأديبيَّة من دولة إلى أخرى، فمنها مَنْ تأخذ بنظام التأديب الرئاسي المُطبَّق في العراق، ومنها الآخذة بالنظام القضائي كما في مصر، ومنها ما تستلهم تطبيقات النظام شبه القضائي كما في لبنان، ولكلِّ نظام من هذه الأنظمة الثلاثة خصائصه من حيث التطبيق على الموظَّف العام.

---

(١) طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة في أحكام القضاء الإداري المصري، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإداريَّة، العدد الأوَّل، السنة الخامسة والثلاثون، يونيو ١٩٩٣، ص١٣٧.

(٢) شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩، ص١٢٦.

فنظام التأديب في الوظيفة العامة، يراعي اعتبار الفاعلية في عمل الإدارة، لأنَّه من جهة يمنحها الصلاحيات والامتيازات في مواجهة الموظَّف العام، ومن جهة أخرى يفترض فيه أنْ يراعي متطلّبات الضمانات الممنوحة للموظَّف الخاضع للتأديب، مع إيجاد التوازن[١] بين هذين الاعتبارين، الأمر الذي تحاول معظم تشريعات الوظيفة العامة تأمينه[٢].

يتبيَّن من ذلك، أنَّ نظام التأديب بات مُعتبراً من أهم القواعد الناظمة لعلاقة الموظَّف بالإدارة بمناسبة ممارسة الوظيفة العامة لما يتضمَّنه من تنظيم لسلوك الموظَّف العام بإحاطته علماً بالواجبات والمهام الوظيفيَّة المطلوبة منه، بالإضافة إلى الإطار الأخلاقي الذي يُحدِّد تصرفاته داخل الوظيفة وخارجها، وحتى بعد انتهاء علاقته بالوظيفة.

قد نظَّم المشرِّع العراقي أحكام العقوبات التأديبيَّة ضمن تشريع مستقل عن قانون الخدمة المدنية، وهو قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، تحت تسمية "العقوبات الانضباطية"، أما المشرِّع اللبناني، فقد نظَّم حق التأديب المذكور ضمن نظام الموظَّفين العموميين، الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

إذ وضع كلا القانونين مجموعة من العقوبات التأديبيَّة أو الانضباطية، التي يتعرَّض لها الموظَّف إذا أهمل أداء واجباته ومهامه الوظيفيَّة، أو أخلَّ بها، والتي تفرضها وظيفته عليه بموجب القوانين والأنظمة المرعيَّة الإجراء، غير أنَّه بمقابل هذه العقوبات، هنالك ضمانات للموظَّف أمام الجهة التي تفرض العقوبة. ومن أهمّ هذه الضمانات "حق التقاضي"، المعروف بالرقابة القضائية وهي في معناها "الرقابة التي تمارسها المحاكم على أعمال الإدارة العامة بهدف حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسُّف الإدارة"[٣]. وتُعَدُّ الرقابة القضائية أهم أنواع الرقابة على أعمال الإدارة، ولا سيما ضد القرارات التأديبيَّة، لأنَّها تحمي الموظَّف من تعسُّف الإدارة وتحكمها من خلال إخضاع الإدارة للقانون في ما يصدر عنها من قرارات أو ما تتَّخذه من إجراءات.

---

(١) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأوَّل، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص٣٩٥ وما بعدها.

(٢) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص٢٢.

(٣) طارق المجذوب، الإدارة العامة – العملية الإداريَّة والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٢، ص٥٥١.

لذلك، وفي مقابل سعي الإدارة إلى تحقيق الانضباط الوظيفي – من خلال فرض العقوبات التأديبيَّة على الموظَّف المخالف – كان لا بدَّ من توافر ضمانات فاعلة تضمن تحقيق احترام الإدارة لحقوق الموظَّف، وتكفل علاوة على ذلك، عدم تجاوزها للحدود القانونيَّة التي شُرِّعت في الأساس لاحترام الحقوق والحريات الفردية والوظيفيَّة.

من هنا، تبرز أهمية الرقابة القضائية التي يباشرها القاضي الإداري على أعمال الإدارة بوصفه جهة ذات اختصاص بحيث تمارس رقابتها على القرارات الإداريَّة التي تُعتبر مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات، وذلك للمَيل بالإدارة نحو تعديل قراراتها – المخالفة للقانون – بعد نقضها أو إبطالها.

في هذا المجال، لا تقتصر سلطات القاضي الإداري على مراقبة "مشروعية" القرارات الإداريَّة فحسب، وإنَّما تتعدَّى لإيجاد التوازن بين أسباب ومبرَّرات الإدارة (بإصدار قرار العقوبة)، وبين حماية الموظَّف من تعسُّف الإدارة، من خلال إلزامها بحدود القانون. فقد تتَّسع سلطات القاضي الإداري لتصل إلى الرقابة على ملاءمة العقوبة المفروضة على الموظَّف بالتماهي مع المخالفة المُرتكبة من قِبَله، وذلك في حالة مغالاة الإدارة في فرض العقاب، وهو ما يُسمى: (التعسُّف في استعمال السلطة) من قِبَل الإدارة.

أوَّلاً: أهمية البحث:

إنَّ أهمية هذا الموضوع المطروح للبحث تتجلَّي في بيان مدى التوافق بين فاعلية الإدارة (في محاسبة الموظَّف المخالف) وبين مدى توافر الضمان الذي يحمي الموظَّف من تعسُّف الإدارة، وذلك بالتوافق مع رقابة القضاء الإداري، متمثِّلاً بمحكمة قضاء الموظَّفين[1] والمحكمة الإداريَّة العليا في مجلس شورى الدَّولة في العراق، ومجلس شورى الدَّولة في لبنان، في توقيع عقوبات "عادلة" وواقعية على الموظَّف العام طبقاً للقوانين النافذة، بما يُحقِّق حماية الموظَّف من تعسُّف الإدارة في استعمال سلطاتها، وهذا نجده في نظام التأديب الرئاسي المُتَّبع في العراق، ونظام التأديب شبه القضائي المُتَّبع في لبنان.

---

(١) قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة في العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ نصت المادة (٩) منه على الآتي: (يلغى نص المادة (٣١) من القانون ويحل محله ما يأتي: المادة (٣١) " تحل عبارة (محكمة قضاء الموظفين) محل عبارة (مجلس الإنضباط العام) اينما وردت في القوانين والأنظمة والتعليمات) .

ثانياً: إشكالية البحث:

تتمثَّل إشكالية البحث في بيان مدى تحقيق نظام التأديب الرئاسي لأهداف الإدارة في ضمان حُسن سَير المرافق العامة بانتظام واطراد، بموازنة حماية الموظَّف من تعسُّف الإدارة وتوفير الضمانات له.

يظهر في مدى هذه الإشكالية السؤال الآتي: هل يوفِّر نظام التأديب الرئاسي "الحماية" للموظَّف العام من تعسُّف الإدارة في استعمال السلطة، أم على العكس، يكون ذلك أقرب إلى التأديب شبه القضائي بخصوص هذه الحماية؟ وهل اختصاصات محكمة قضاء الموظَّفين، وهي إحدى تشكيلات مجلس شورى الدَّولة في العراق، واختصاصات مجلس شورى الدَّولة في لبنان – على اعتبارها جهة القضاء الإداري – كافية لحماية الموظَّف في مواجهة قرار العقوبة الصادر من الإدارة مع ضمان حق الإدارة في الوقت نفسه؟

ثالثاً: نطاق البحث:

يتحدَّد محل هذا البحث في المفهوم القانوني للموظَّف العام، والذي عرَّفه قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدَّل في المادة (٢) بأنَّه: "كل شخص عُهِدَت إليه وظيفة دائمة داخلة في الملاك الخاص بالموظَّفين".

كذلك عرَّفه قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ في الفقرة (ثالثاً) من المادة (١) بأنَّه: "كلّ شخص عُهِدَت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المُرتبطة بوزارة".

أمَّا في لبنان، فقد عَرَّفَ الموظَّف العامَ نظامُ الموظَّفين العموميين الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ في الفقرة (٢) من المادة (١) منه، وهو: "الموظَّف الدائم: مَنْ ولي عملاً دائماً في وظيفة ملحوظة في أحد الملاكات التي يحدِّدها القانون، سواء خضع لشرعة التقاعد أم لم يخضع". على أنَّ الفقرة (٣) عرَّفت "الموظَّف المؤقَّت" بالقول: "الموظَّف المؤقَّت: مَنْ ولي وظيفة أنشئت لمدة معيَّنة أو لعمل عارض".

رابعاً: منهجية البحث:

يقتضي هذا الموضوع أنْ نتناوله دراسياً وفق المنهجين الإستقرائي والمقارن ما بين نظام التأديب في العراق ونظام التأديب في لبنان. هذا، مع الأخذ بنظر الاعتبار قضاء محكمة قضاء الموظَّفين في العراق، ونظيره لدى مجلس شورى الدَّولة في لبنان (وهو المحكمة الإداريَّة العليا)، باعتبارها الجهة القضائية

المختصة بالطعن بقرارات العقوبات التأديبيَّة الصادرة من الإدارة أو الهيئات التأديبيَّة الأخرى – بحق الموظَّف – حيث إنَّ هدف مجلس شورى الدَّولة هو مراقبة مشروعية القرارات التأديبيَّة.

يتمُّ ذلك من خلال استعراض العقوبات التأديبيَّة في القانون العراقي والقانون اللبناني، وإجراءات فرضها والرقابة القضائية عليها، وبيان مدى نجاح القانون بمراعاة المبادىء العامة في حقل التأديب، مع بيان أيّ من النظامين أفضل بتقرير وتقدير فلسفته، ومنهجه، ونتائجه، وذلك في فصلين يتواليان على الشكل الآتي:

الفصل الأوَّل: العقوبات التأديبيَّة وإجراءات فرضها.

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على العقوبات التأديبيَّة.

الفصل الأوَّل

العقوبات التأديبيَّة وإجراءات فرضها

الموظَّف العام هو المكلَّف بالواجبات الوظيفيَّة المحدَّدة وفق القوانين والأنظمة، والتعليمات، واللوائح، الراعية لوظيفته في الوقت عينه، الأعمال المحظورة عليه[(١)]. ونتيجةً لإخلال الموظَّف بهذه الواجبات، أو القيام بأحد الأعمال المحظورة، يكون قد ارتكب مخالفة انضباطية أو خطأ مسلكي يُعاقَب عليه القانون. ولم يُحدِّد القانون العراقي ولا القانون اللبناني الأعمال التي تُعَدُّ مخالفات تأديبيَّة على سبيل الحصر، كما لم يرد في كِلا القانونين تعريف للمخالفة التأديبيَّة، بل كلّ ما تمَّ ذكره هو: المحظورات التي يمنع على الموظَّف ارتكابها، أو التي إذا قام بارتكاب إحداها، عرَّض نفسه إلى عقوبة تأديبيَّة أو انضباطية بعد أنْ يتم اتِّخاذ مجموعة من الإجراءات ضدَّه، ومن ضمنها التحقيق مع الموظَّف المُخالف، مع ضرورة توافر الضمانات لهذا الأخير أثناء خضوعه للتأديب، من أجل أنْ يُؤمن بصحَّة الإجراءات المُتَّخذة بحقِّه. والأصل في الإجراءات التأديبيَّة، أنَّها ذات طابع اتِّهامي، حيث تأتي المبادرة من السلطة الرئاسية، ويُقصد في إجراءات التأديب بأنَّها: "تلك الضمانات والضوابط التي تكفل اطمئنان العامل أنَّ التأديب يحقِّق غايته كأداة لحماية المرفق لا أنْ يكون وسيلة للقصاص أو الانتقام، وذلك لما للتأديب من أثر خطير في حياة العامل سواء في ما يتعلق براتبه أم حياته الوظيفيَّة"[(٢)].

عليه، لقد تضمَّن كلّ من القانون العراقي والقانون اللبناني مجموعة عقوبات يجب توقيعها على

---

(١) المادة (١٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ تنصُّ على الآتي: "يُحظَّر على الموظَّف أنْ يقوم بأيِّ عمل تمنعه القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما: ١- أنْ يلقي أو ينشر دون إذن خطي من رئيس إدارته، خطباً أو مقالات، أو تصريحات، أو مؤلفات في أي شأن كان. ٢- أنْ ينضم إلى المنظمات أو النقابات المهنية. ٣- أنْ يضرب عن العمل أو يحرض غيره على الإضراب. ٤- أنْ يمارس أية مهنة تجارية، أو صناعية، أو أية مهنة، أو حرفة مأجورة أخرى، في ما عدا التدريس في أحد معاهد التعليم العالي أو إحدى مدارس التعليم الثانوي ضمن شروط تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وفي ما عدا سائر الحالات الأخرى التي تنصُّ عليها صراحة القوانين الخاصة، أو أنْ يكون عضواً في مجلس إدارة شركة مغفلة أو شركة توصية مساهمة، أو أنْ تكون له مصلحة مادية مباشرة أو بواسطة الغير في مؤسسة خاضعة لرقابته أو لرقابة الإدارة التي ينتمي إليها. ٥- أنْ يجمع بين وظيفته والوظائف الانتخابية النيابية والبلدية والإختيارية كما هو مبين في القوانين الخاصة بهذه الوظائف. ٦- أنْ يقوم بأي عمل مأجور يحطّ من كرامة الوظيفة أو يكون له علاقة بها. ٧- أنْ يلتمس أو يقبل توصية ما، أو أنْ يلتمس، أو يقبل مباشرة، أو بالواسطة، بسبب الوظيفة التي يشغلها، هدايا أو إكراميات أو منحاً من أي نوع كانت. ٨- أنْ يبوح بالمعلومات الرسمية التي اطَّلع عليها أثناء قيامه بوظيفته حتى بعد انتهاء مدة خدمته، إلاَّ إذا رخصت له وزارته خطياً بذلك. ٩- أنْ ينظم العرائض الجماعية المتعلقة بالوظيفة أو يشترك في تنظيمها مهما كانت الأسباب والدوافع".

(٢) محمد فتوح عثمان، مدخل لإجراءات المحاكمات التأديبيَّة، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإداريَّة، العدد الأوَّل، السنة السادسة والثلاثون، يونيو ١٩٩٤، ص٣٩، ٤٠.

الموظَّف في حال ارتكابه المخالفات التأديبيَّة.

لذا، سنتناول في هذا الفصل: مفهوم العقوبات التأديبيَّة، وأساسها القانوني وشرعيتها، وتمييزها عن العقوبات الجنائية في المبحث الأوَّل. أما المبحث الثاني، فسندرس فيه: إجراءات التحقيق وفرض العقوبات التأديبيَّة، وضمانات الموظَّف، والمرجع الصالح لتوجيه الاتِّهام وفرض العقوبة.

المبحث الأوَّل: الأساس القانوني للتأديب وشرعيته.

المبحث الثاني: إجراءات فرض العقوبات.

المبحث الأوَّل

الأساس القانوني للتأديب وشرعيته

إذا ثبت إخلال الموظَّف العام بواجباته[١] الوظيفيَّة – بشكلٍ متعمدٍ أو عن إهمال وتقصير – بما يؤدِّي إلى مخالفة الأنظمة والقوانين والتعليمات[٢]؛ فإنَّ ذلك يقتضي فرض العقوبة التأديبيَّة المناسبة جزاءً على المخالفة التي ارتكبها، وعلى الإدارة أو السلطة المختصَّة بالتأديب، أنْ تتَّخذ الإجراءات التي نصَّ عليها القانون، وأنْ تختار كذلك العقوبة التي تتناسب مع الوقائع، أو الأفعال المنسوبة إلى الموظَّف دون تعسُّف أو مغالاة، واستناداً إلى مبدأ المشروعية[٣]، لقد أكَّد القضاء الإداري على ما سبق، في العديد من قراراته[٤]، بنصِّه على أنْ تلتزم الإدارة بالقوانين والتعليمات، وبالمبادئ القانونيَّة العامة التي تمنح الموظَّف

---

(١) المادة (٤) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، والتي تنصُّ على أنْ: "يلتزم الموظَّف بالواجبات الآتية: أوَّلاً: أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية. ثانياً: التقيُّد بمواعيد العمل وعدم التغيّب عنه إلاَّ بإذن، وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل. ثالثاً: احترام رؤسائه، والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات؛ فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة؛ فعلى الموظَّف أنْ يبيِّن كتابةً وجه تلك المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلاَّ إذا أكَّدها رئيسه كتابةً، وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها. رابعاً: معاملة المرؤوسين بالحُسنى، وبما يحفظ كرامتهم. خامساً: احترام المواطنين وتسهيل إنجاز معاملاتهم. سادساً: المحافظة على أموال الدَّولة التي في حوزته أو تحت تصرفه وإستخدامها بصورة رشيدة. سابعاً: كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته – أو أثنائها – إذا كانت سرية بطبيعتها، أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدَّولة، أو الأشخاص، أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته إلى التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه كان. ثامناً: المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها، سواء أكان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي. تاسعاً: الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره. عاشراً: إعادة ما يكون تحت تصرفه من أدوات أو آلات إلى المحل المخصَّص لها عند انتهاء العمل اليومي، إلاَّ إذا اقتضت طبيعة العمل غير ذلك. حادي عشر: مراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بحماية الصحَّة العامة، والسلامة في العمل، والوقاية من الحريق. ثاني عشر: القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرِّره القوانين والأنظمة والتعليمات".

(٢) محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧، ص٣٥١.

(٣) مصطفى يوسف، المسؤولية التأديبيَّة للموظَّف العام (حدودها وضماناتها)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص٧٠ وما بعدها.

(٤) قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظَّفين) في العراق، رقم (٧٩٣/انضباط/٢٠١٢) الذي جاء فيه: "...ولدى عطف النظر على موضوع الاعتراض وحصر المعترض اعتراضه بعقوبة قطع الراتب فقط في الجلسة المؤرخة في ٢٠١١/١٠/٦، وجد المجلس أنَّه تمَّ تشكيل لجنة تحقيقية بالأمر الوزاري (مكتب/٦٧٤٨) في ٢٠١٠/١٢/٢٠ واطَّلع المجلس على محضر اللَّجنة التحقيقيَّة المرقم (٢٠١٠/٢٤٤) وثبوت مقصرية المعترض لاحتفاظه بالسيارة التي =

الضمانات الوظيفيَّة والتأديبيَّة التي يكتسبها الموظَّف مع تولِّيه للوظيفة العامة[1].

لذلك، يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتواليان كالتالي:

المطلب الأوَّل: ماهية العقوبات التأديبيَّة

المطلب الثاني: التأديب ومبدأ الشرعية

المطلب الأوَّل

ماهية العقوبات التأديبيَّة

تُعَدُّ العقوبات التأديبيَّة من أهم عناصر الانضباط الوظيفي للموظَّف العام، وذلك بالنظر إلى آثارها السلبية على المركز القانوني والشخصي للموظَّف. كذلك تُعتبر المخالفة التأديبيَّة إحدى الأركان الأساسية لنظام التأديب. ولمَّا كان موضوع المطلب يتناول مفهوم العقوبات التأديبيَّة وأساسها القانوني؛ لذا، سنتناول هذا الموضوع في فرعين: الأوَّل، نخصِّصه لإيضاح مفهوم العقوبات التأديبيَّة، والفرع الثاني، نخصِّصه للأساس القانوني للعقوبات التأديبيَّة.

الفرع الأوَّل: مفهوم العقوبات التأديبيَّة.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للتأديب.

الفرع الأوَّل

مفهوم العقوبات التأديبيَّة

لا بدَّ من أجل الوصول إلى المعنى المتكامل لمفهوم " العقوبات التأديبيَّة " من بيان مفهوم

بذمته خلال فترة إجازته وعدم تسليمها للدائرة خلافاً للتعليمات والسياقات المتبعة في الهيئة، وقد أوصت اللَّجنة التحقيقيَّة توجيه عقوبة الإنذار للمُعترض، كما لاحظ المجلس عدم ثبوت اصطحاب المعترض لسيارة الدائرة إلى إقليم كوردستان. ومن خلال ما تقدَّم، وجد المجلس أنَّ العقوبة مُبالغ فيها مع حجم المخالفة المنسوبة للمعترض، ووجد أنَّ توصيات اللَّجنة التحقيقيَّة بعقوبة الإنذار للمُعترض أكثر مواءمة وانسجاماً مع المخالفة؛ وعليه، قرَّر المجلس تخفيض العقوبة من عقوبة قطع الراتب لمدة عشرة أيام إلى عقوبة الإنذار، وتعديل الأمر الوزاري محل الطعن"؛ منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة العام ٢٠١٢، مطبعة الوقف الحديثة، العراق، بغداد، ص٣٢٠.

(١) المبادىء القانونيَّة العامة، أو المبادىء العامة للقانون، هي: مجموعة القواعد التي لا تستند إلى نصّ مكتوب، وإنَّما يستخلصها القضاء الإداري من خلال الإتجاهات العامة للتشريع في الدَّولة، ومن خلال ضمير الجماعة والأُسُس السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يقوم عليها المجتمع؛ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأوَّل، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥، ص٣٧.

"المخالفة التأديبيَّة" إلى جانب تبيان مفهوم العقوبات التأديبيَّة؛ لذا، سنبيِّن مفهوم المخالفة التأديبيَّة ابتداءً، ومن ثمَّ نبيِّن مفهوم العقوبات التأديبيَّة.

يستتبع البحث في موضوع المخالفة في مجال التأديب في الوظيفة العامة العديد من التعقيدات، وابتداءً من المسمَّى؛ فهناك تعابير وتسميات عديدة تمَّ اعتمادها لمسمَّى الأعمال التي يرتكبها الموظَّف، والتي يُحاسب عليها تأديبياً. من هذه المسميات: "المخالفة التأديبيَّة"(١)، ومسمَّى "الخطأ التأديبي"(٢)، ومسمَّى "الجريمة التأديبيَّة"(٣)، ومسمَّى "الخطأ المسلكي أو المسؤولية المسلكية"(٤)، ومسمَّى "الذنب الإداري"(٥).

في العراق يستخدم جانب من الفقه مسمَّى: (المخالفة الانضباطية أو الجريمة الانضباطية) وذلك انسجاماً مع تسمية (الانضباط) التي استخدمها المشرِّع العراقي في موضوع تأديب الموظَّفين العموميين، منذ صدور أوَّل قانون انضباط للموظَّفين في العام ١٩٢٩، والقانون الصادر عام ١٩٣٦، ولحين صدور القانون (النافذ حالياً) قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

من جهتنا، نعتقد بأنَّ مسمَّى "المخالفة التأديبيَّة" هو الأكثر ملاءمةً للوظيفة العامة وللموظَّف، وذلك بسبب الدور المهم الذي يؤدِّيه الموظَّف في حقل الوظيفة العامة، وباعتباره الأداة المحرّكة للمرافق العامة من أجل أنْ تحقِّق الإدارة أهدافها. كذلك نرى صحَّة هذه التسمية، لأنَّ الجريمة هي مصطلح قائم ومعمول به في إطار القانون الجنائي، إذا ما ارتكب الموظَّف فعلاً يُعاقب عليه جنائياً.

هذا، وبالنظر إلى ما سبق، نؤيِّد مذهب المشرِّع اللبناني في ما ذهب إليه من إطلاقه تسمية "المسؤولية المسلكية" على المصطلح السابق أعلاه، بالنظر إلى الأسباب نفسها التي ذكرناها سابقاً.

في هذا المجال، نلفت النظر إلى وجود عدَّة تعريفات للمخالفة التأديبيَّة، وذلك بسبب تضارب واختلاف النصوص التشريعيَّة في سياق هذه الفكرة، فهي بصورة عامة عبارة عن: "مسؤولية شخصية قوامها حدوث خطأ ما يشكل إخلالاً بالواجبات الوظيفيَّة أو خروجاً على مقتضيات الوظيفة العامة، ويمكن نسبة

---

(١) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأوَّل، القسم الأوَّل، النشاط الإداري، الطبعة الثانية، ٢٠١٢، ص٣٦١.
(٢) شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مطبعة جريدة العراق، الطبعة الأُولى، العراق، ١٩٨٠، ص٣٦٧.
(٣) محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبيَّة للموظَّف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص٨٠.
(٤) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظَّفين، المنشورات الحقوقية صادر، الطبعة الرابعة، بيروت، ٢٠٠٨، ص٢٥١.
(٥) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص٤٠.

هذا الخطأ إلى شخص معين"(١).

وكما لم يتَّفق الفقه على مسمَّى واحد للفعل الذي يمكن أنْ يُسأل عنه الموظَّف تأديبياً؛ فإنَّه لم يستقِّر أيضاً على تعريف موحَّد للمخالفة التأديبيَّة، هذا وإنْ كانت تلك التعريفات وصلت في خلاصتها إلى معنى مُتقارب وهو "الإخلال" الصادر من الموظَّف العام بالواجبات الوظيفيَّة.

لقد عرَّف بعض فقهاء القانون المخالفة التأديبيَّة بأنَّها: "إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً"(٢)، وتُعرَّف أيضاً بأنَّها: "كلّ فعل أو امتناع يرتكبه العامل، ويجافي واجبات منصبه"(٣).

أمَّا في العراق، فيُعرَّف الفقه المُخالفة التأديبيَّة بالقول: "هي عدم قيام الموظَّف بالواجبات التي نصَّ عليها القانون"(٤)، ونجد لها تعريفاً آخر بأنَّها: "كلّ سلوك يصدر عن الموظَّف من شأنه الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي ينصُّ عليها القانون، يكون الإخلال إيجاباً، أو سلباً، أو إتيانه عملاً من الأعمال المُحرَّمة عليه"(٥).

وفي لبنان، عرَّف الفقه المُخالفة التأديبيَّة على أنَّها: "عدم التزام الموظَّف بالأُسُس القانونيَّة والتنظيميَّة والأخلاقيَّة المطلوبة في أثناء تأدية الوظيفة وخارجها"(٦)، وجاء بصددها تعريف آخر هو: "القيام بعمل محظور، أو عدم القيام بواجب أو الانحراف المسلكي عن مفهوم النظام العام في الوظيفة العامة"(٧).

والظاهر في هذا الشأن، أنَّ التشريع العراقي لم يضع تعريفاً للمخالفة التأديبيَّة؛ إذ لم يتضمَّن قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل تعريفاً لها. وعلى صعيد لبنان، فقد وضع الشارع تعريفاً للمخالفة المسلكية نجده في نظام الموظَّفين العموميين اللبناني الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ في المادة (٥٤)، فقد عرَّفه المشرِّع اللبناني بعبارته الآتية: "يُعتبر الموظَّف مسؤولاً من الوجهة المسلكية، ويتعرَّض للعقوبات التأديبيَّة إذا أخلَّ عن قصد أو عن

(١) محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبيَّة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص١٠٢.
(٢) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص٨٠.
(٣) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص٤٢.
(٤) شاب توما منصور، مرجع سابق، ص٣٦٧.
(٥) وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، الطبعة الأُولى، العراق، بغداد، ٢٠١٣، ص٣٠٩.
(٦) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظَّفين نصاً وتطبيقاً (قراءة نقدية)، منشورات الحلبي الحقوقية،الطبعة الأُولى، لبنان، بيروت، ٢٠١٣، ص١٧٢.
(٧) موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظَّفين، الجزء الأوَّل -٢-، دار المنشورات الحقوقية، من دون سنة طبع، ص٦١٦.

إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما بالواجبات المنصوص عليها في المادتين (١٤) و(١٥) من هذا المرسوم الاشتراعي".

ولدى إمعان النظر في التعريف السابق، يتأكَّد لنا صحَّة الاتِّجاه الذي سلكه المشرِّع في لبنان، حيث أوضح تعريفه الخطوط العامة للخطأ المسلكي، ورسم حدود للمخالفة التأديبيَّة ضمن مخالفة أحكام القانون، ومخالفة واجبات الموظَّف، والمحظورات المنصوص عليها في المواد (١٤) و(١٥) من نظام الموظَّفين العموميين (١٩٥٩/١١٢).

من جهة أخرى، قد بيَّن قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، ونظام الموظَّفين العموميين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ واجبات الموظَّف[1]، وما على الموظَّف المخاطب بالقانون تجنُّبه من محظورات، وأكَّد كلّ منهما على أنَّه إذا خالف الموظَّف واجبات وظيفته، أو قام بعمل من الأعمال المحظورة[2] عليه، يُعاقب بإحدى العقوبات

---

(١) المادة (١٤) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي المرقَّم (١٩٥٩/١١٢)، حيث نصَّت على الآتي: "يتوجب على الموظَّف بوجه عام:١- أنْ يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها، ويسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة، دون أي تجاوز، أو مخالفة، أو إهمال. ٢- أنْ يخضع لرئيسه المباشر وينفذ أوامره وتعليماته إلاَّ إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة واضحة. وفي هذه الحالة، على الموظَّف أنْ يلفت نظر رئيسه خطياً إلى المخالفة الحاصلة، ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلاَّ إذا أكَّدها الرئيس خطياً وله أنْ يرسل نسخاً عن المراسلات إلى إدارة التفتيش المركزي. ٣- أنْ يتحمَّل شخصياً مسؤولية الأوامر والتعليمات التي يعطيها مرؤوسية. ٤- أنْ ينجز معاملات أصحاب المصالح بسرعة ودقَّة وإخلاص ضمن حدود اختصاصه. ٥- أنْ يتخلَّى كلياً، في حال انتمائه إلى الأحزاب، أو الهيئات، أو المجالس، أو الجمعيات السياسية، أو الطائفية ذات الطابع السياسي عن أية مهمة أو أية مسؤولية في هذه الأحزاب، أو الهيئات، أو المجالس، أو الجمعيات.

(٢) المادة (٥) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل نصَّت على أنَّه: "يحظَّر على الموظَّف ما يأتي: أوَّلاً: الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية، أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر، إلاَّ بموجب أحكام القانون. ثانياً: مزاولة الأعمال التجارية، وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس إدارتها عدا: -أ- شراء أسهم الشركات المساهمة. ب- الأعمال التي تخصُّ أمواله التي آلت إليه إرثاً أو إدارة أموال زوجته أو أقاربه - حتى الدرجة الثالثة - التي آلت إليهم إرثاً. وعلى الموظَّف أنْ يخبر دائرته بذلك خلال ثلاثين يوماً، وعلى الوزير إذا رأى أنَّ ذلك يؤثِر على أداء واجبات الموظَّف، أو يضرُّ بالمصلحة العامة أنْ يخيِّره بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الأموال أو التخلِّي عن الإدارة خلال سنة من تاريخ تبليغه بذلك، وبين طلب الإستقالة، أو الإحالة على التقاعد. ثالثاً: الإشتراك في المناقصات. رابعاً: الإشتراك في المزايدات التي تجريها دوائر الدَّولة والقطاع العام لبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة - إذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع - لاعتبار الإحالة قطعية أو كان عضواً في لجان التقدير أو البيع، أو اتَّخذ قراراً ببيع أو إيجار تلك الأموال أو كان موظَّفاً في المديرية العامة أو ما يعادلها التي تعود إليها تلك الأموال. خامساً: استعمال المواد والآلآت ووسائل النقل وغيرها العائدة إلى دوائر الدَّولة والقطاع العام لأغراض خاصة. سادساً: استعمال أي ماكنة، أو جهاز، أو أي آلة من الآت الإنتاج لم يكلِّفه رئيسه المباشر باستعماله. سابعاً: عدم =

المنصوص عليها في القانون.

ويُلاحَظ أنَّ المشرِّع قد يُورد صراحة حظراً ينصبُّ على ارتكاب الموظَّف بعض الأعمال بشكل محدَّد لأهميتها، وقد يقرِّر عدداً غير قليل من المحظورات ومنها: إفشاء الأسرار الوظيفيَّة، أو مزاولة الأعمال التجارية، أو الجمع بين وظيفتين، أو العمل في الشركات(١)، أو قبول الهدايا لأمور تتعلَّق بواجبات الوظيفة، أو استغلال الوظيفة لتحقيق مصالح شخصية إلى غير ذلك من المحظورات. إلاَّ أنَّ عدم النص على محظور معيَّن (أو فعل محظور في القانون) لا يعني بمفهوم المخالفة أنَّ ذلك الفعل لا يمكن أنْ يكون مخالفة(٢).

حيث إنَّ كل إخلال يأتيه الموظَّف – بفعل أو بامتناع – يمكن للإدارة أنْ تعدّه مخالفة، وذلك لأنَّ المخالفات التأديبيَّة هي بخلاف الجرائم الجنائية، ليست محدَّدة على سبيل الحصر، فلا وجود لمبدأ (لا جريمة إلاَّ بنص)(٣)، كما ويجوز لكلّ مَنْ يملك بموجب القانون "الصلاحية التأديبيَّة" أنْ يحدِّد أي عمل هو إيجابي أو سلبي يصدر من الموظَّف، واعتبار ذلك مخالفة إذا كان ينطوي على مخالفة الواجبات الوظيفيَّة أو كان مخالفة للنصوص القانونيَّة، أو كان الموظَّف قد ارتكب بعض الأعمال التي تسبَّب الضرر للمصلحة العامة. إذ إنَّ حصر المخالفات مقدَّماً أمر غير ممكن، لأنَّ محاولة حصر المخالفات في التقنين

الاستغلال الصحيح لساعات العمل ووسائل الإنتاج بغية إنجاز الأعمال المناطة به أو التهاون في العمل بما يؤدِّي إلى إلحاق ضرر بالإنتاج، أو الخدمات أو الممتلكات. ثامناً: العبث بالمشروع أو إتلاف آلاته أو المواد الأولية، أو الأدوات أو اللوازم. تاسعاً: التعمد في انقاص الإنتاج أو الإضرار به. عاشراً: التأخر في إنجاز العمل الذي يتسبَّب عنه تعطيل عمل الآخرين. حادي عشر: الإقتراض أو قبول مكافأة، أو هدية، أو منفعة من المراجعين، أو المقاولين، أو المتعهدين مع دائرته، أو من كلِّ مَنْ كان لعمله علاقة بالموظَّف بسبب الوظيفة. ثاني عشر: الحضور إلى مقر وظيفته بحالة سكر، أو الظهور بحالة سكر بيِّن في محل عام. ثالث عشر: الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة، أو وثيقة رسمية، أو نزع هذا الأصل من الملفات المخصَّصة لحفظه للتصرف به لغير الأغراض الرسمية. رابع عشر: الإفضاء بأي تصريح أو بيان عن أعمال دائرته لوسائل الإعلام والنشر في ما له مساس مباشر بأعمال وظيفته إلاَّ إذا كان مصرحاً له بذلك من الرئيس المختص.

(١) الحكمة من تحريم الجمع بين وظيفتين هنا، إنَّما ترجع إلى أنَّ الموظَّف الذي يقوم بأي عمل في الشركات قد يتأثر بصلته بالشركة التي يعمل فيها، فيميل إلى تقديم المساعدات لها في نطاق عمله الوظيفي، أو يميل إلى تفضيل مصلحة الشركة على المصلحة العامة بوجه خاص. وهذا من شأنه أنْ يجعل نزاهة الموظَّف موضع الشك. ولهذا، ودفعاً لهذه الشبهة، ورغبة في حماية المصلحة العامة التي يقوم عليها الموظَّفون، نصَّ القانون على تحريم اشتغال الموظَّف بأي عمل في الشركات، علاوة على أعمال وظيفته"؛ محمد فؤاد مهنا، في النظام القانوني للوظائف والموظَّفين (وظيفة واحدة أم وظائف متعددة للموظَّف الواحد)، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإداريَّة، العدد الثاني، السنة العاشرة، القاهرة، أغسطس ١٩٨٠، ص٧.

(٢) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص٨٠.

(٣) مازن راضي ليلو، القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأُولى، لبنان، ٢٠١٣، ص١٣٢.

تعني وجود قائمة من الأعمال غير المحدودة التي يمكن أنْ يصدق عليها وصف المخالفة[١]، وعلى هذا، لم تأخذ أغلب التشريعات الإداريَّة في دول العالم بمبدأ "شرعية المخالفة"، إلاَّ أنَّ ذلك لم يمنع بعض الدول من وضع تقنين للمخالفات، كما هو الحال في التشريع الألماني والتشريع الإيطالي[٢].

من كلِّ ما تقدَّم يمكننا أنْ نعرِّف المخالفة التأديبيَّة بأنَّها: كلّ فعل مخالف للقانون يرتكبه الموظَّف أثناء تأديته مهامه الوظيفيَّة – أو بسببها – عن قصد، أو عن تقصير، أو قلَّة احتياط، تعرضه لعقوبة تأديبيَّة منصوص عليها في القانون.

وبناءً على ذلك، يمكن أنْ نذكر العناصر الواجب توافرها لتحديد المخالفة التأديبيَّة:

١ – يجب أنْ تصدر مخالفة عن الموظَّف العام – بصفته الوظيفيَّة – أثناء أدائه مهامه الوظيفيَّة أو بسببها. هذا معناه أنَّ ارتكاب الموظَّف (بالفعل أو بالامتناع) بحالة يؤدِّي إلى الإخلال بالواجبات الوظيفيَّة المنوطة به، مثال ذلك: الإمتناع عن إطاعة أوامر رئيسه المباشر، بشرط أنْ يكون الموظَّف العام المخالف شاغلاً لإحدى الوظائف في دوائر الدَّولة.

٢ – يجب أنْ تكون مخالفة الموظَّف عن تقصير أو قلَّة احتياط: بما يحمل معنى الإهمال في أداء واجباته الوظيفيَّة المكلَّف بها أو بما يفسَّر بأنَّه لم يتَّخذ جانب الحيطة والحذر في تأدية مهامه الوظيفيَّة، أي لم يطبِّق الأصول القانونيَّة الواجب مراعاتها ضمن عمله.

٣ – يجب أنْ تكون المخالفة واضحة المعالم وثابتة بأدلَّة كافية، فلا يجوز استنتاج المخالفة، بل يجب أنْ تستند إلى وقائع محدَّدة وثابتة صدرت عن الموظَّف، وتدعمها أدلَّة مُقنعة، وإلاَّ كان قرار العقوبة غير صحيح وعرضة للإبطال[٣].

إذا ما تحقَّقت هذه العناصر – للفعل المُرتكَب من قِبَل الموظَّف العام – أثناء تأديته أعماله الوظيفيَّة أو بسببها، فإنه يكون قد ارتكب مخالفة للقانون تستوجب فرض العقاب المناسب عليه لمحاسبته

---

(١) حسين حسن عمار، إدارة شؤون الموظَّفين –المبادىء والأُسُس العامة والتطبيقات في المملكة العربية السعودية–، معهد الإدارة العامة للبحوث، المملكة العربية السعودية، ١٩٦١، ص٣٨٨.

(٢) أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحدّ من العقاب)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص٥٨.

(٣) علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان (واجبات وحقوق)، المجلد الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ١٩٩٩، ص٨٥١ وما بعدها.

وصدِّه عن ارتكاب المخالفة مرة أخرى، وكذلك بهدف ردع زملائه الموظَّفين عن ارتكاب مخالفات مماثلة.

من جهة أخرى، إنَّ العقوبة التأديبيَّة يتمُّ تحديدها – على سبيل الحصر – بخلاف المخالفة التأديبيَّة؛ بالتالي، فهي تخضع (العقوبة) لمبدأ الشرعية (لا عقوبة إلاَّ بنص) بمعنى أنَّ المشرِّع يُحدِّد العقوبات التي يجب فرضها على الموظَّف المُخالِف، ويترك أمر تقدير العقوبة الملائمة للسلطة المختصَّة، وذلك كقاعدة عامة في هذا السياق(١).

ويُعرِّف الفقه العقوبة التأديبيَّة بالقول: "هي جزاء يقع على الموظَّف الذي تثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبيَّة"(٢)، كما تُعرَّف بأنَّها: "الجزاءات التي تقع على مرتكبي الجرائم التأديبيَّة من الموظَّفين"(٣)، وتُعرَّف أيضاً بأنَّها: "التكييف القانوني لظاهرة إهمال الموظَّف وتقصيره في أداء واجباته أثناء الخدمة وبسببها"(٤)، ووُصِفَت كذلك بأنَّها: "الأثر القانوني الذي يرتِّبه المشرِّع على إخلال الموظَّف بواجباته ومهامه الوظيفيَّة، ينال المزايا المادية والمعنوية للموظَّف، تفرضه السلطة الانضباطية المختصَّة وفقاً لإجراءات شكلية معيَّنة تحقيقاً للمصلحة العامة، وضمان حُسن سَير المرفق العام بانتظام واطِّراد"(٥).

من كلِّ ما تقدَّم، يُمكن أنْ نستخلص تعريفاً جامعاً يصف العقوبة التأديبيَّة بأنَّها: القصاص القانوني الذي يٌفرض على الموظَّف المُخالِف للقانون، ولمقتضيات الوظيفة العامة، والذي تترتَّب عليه آثار معنوية أو مادية، أو قد تكون مُنهية للرابطة الوظيفيَّة.

هذا، ولم يرد في التشريعين العراقي واللبناني تعريف للعقوبة، وإنَّما اكتفى كلّ من التشريعين بتحديد أنواع وأقسام العقوبات، والنتائج القانونيَّة المُترتِّبة عليها.

إنَّ نقطة الأساس في ما سبق، هي أنَّ العقوبات التأديبيَّة تهدف إلى ضمان حُسن انتظام واطّراد العمل في المرافق العامة(٦)؛ وذلك بالاستدراك على الموظَّف المخالف – بتقويم سلوكه – لأنَّ نظام التأديب

---

(١) إبراهيم المنجي، إلغاء الجزاء التأديبي، منشأة المعارف، الطبعة الأُولى، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٤٥ وما بعدها.
(٢) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص٢٩٧.
(٣) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، من دون سنة طبع، ص٣١٧.
(٤) عبد القادر الشيخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقوانين الإداريَّة والجنائية، دار الفرقان، الطبعة الأُولى، عمان، ١٩٨٣، ص١١.
(٥) عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، المكتبة الوطنية، الطبعة الأُولى، بغداد، ٢٠١٠، ص٢٠٧.
(٦) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص١٠٩.

السديد، لا يكتفي بمجرد التأكُّد من حصول المخالفة ليُعاقب مُرتكبها، وإنَّما ينظر جدياً في الأسباب التي أفضت بالموظَّف لارتكاب المخالفة. حيث إنَّه ليس في جميع الأحوال يكون الموظَّف قد ارتكب المخالفة عن تقصير أو عن إهمال، فقد يجترحها نتيجة نقص في التدريب، بحيث يؤدِّي الموظَّف عمله، وهو لا يدري حدود الصلاحيات الوظيفيَّة المرسومة له، أو قد تحصل بسبب كثرة الأعمال المُكلَّف بها، أو بسبب غموض النصّ، أو بسبب سوء التنظيم الإداري في المرفق العام.

بالإضافة إلى ما تقدَّم، فإنَّ الغاية من فرض العقوبات هي: زجر الموظَّف المُخالف ليكون عبرة لغيره من الموظَّفين، ولكي يلتزم كلّ موظَّف تجاه وظيفته ومقتضياتها بما يُحقِّق المصلحة العامة. هذا، مع ضرورة الأخذ بنظر الاعتبار الظروف والأوضاع لتقرير الإنسانية في كيفية التعامل مع مرتكب المخالفات – ليس بحسبانه كعضو فاسد في المرفق العام – يجب محاسبته ومعاقبته بأشدِّ أنواع العقوبات، ولكن باعتباره إنساناً كأيِّ إنسان يُخطىء، إلاَّ أنَّ هذا الأمر لا يُتوسَّع به في جميع الحالات، وإنَّما تتمُّ مراعاته في حالات معيَّنة تستوجب ذلك[(١)].

وتسعى الأنظمة التأديبيَّة إلى الإصلاح، من خلال كشف العيوب في المرفق العام للعمل على إصلاحها؛ بما يمنع من ارتكاب المخالفات، وهذا يعني أنَّ قانون التأديب من المفترض أنْ يكون نظاماً علاجياً في المقام الأوَّل، يهدف إلى إصلاح الأخطاء، للحيلولة دون حدوثها في المستقبل بالشكل الذي يُلحق الضرر بالمصلحة العامة.

كما أنَّ العقوبات التأديبيَّة أو العقوبات الانضباطية، لا تقوم على فكرة العقاب فقط؛ بل تهدف كذلك إلى إصلاح الموظَّف العام ورفع كفاءَته، عندما يدرك هذا الموظَّف أنَّ أيّ تقصير يصدر عنه في أداء واجباته الوظيفيَّة سوف يُثقِل كاهله بالعقوبة من قِبَل الجهات ذات الصلاحية.

إذاً، فإنَّ صلب ما تستهدفه العقوبات هو: تحفيز الموظَّفين على أداء واجباتهم بشكلٍ صحيح ضمن نطاق القواعد القانونيَّة النافذة، وبمقتضى أوامر الرؤساء الإداريين، وبما يُحقِّق أهداف الإدارة في ابتغاء المصلحة العامة، ما يجعل العقوبة بهذا المعنى مجرَّد "وسيلة"، وليست غاية لأنظمة التأديب.

علماً أنَّه لم ترد العقوبات في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠[(٢)] المعدَّل،

---

(١) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص٢٣.

(٢) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٠٠) تاريخ ١٩٦٠/٢/٦.

بموجب القانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٨ قانون تعديل قانون الخدمة المدنية[١]، والذي ينظِّم شؤون الموظَّفين خلال خدمتهم بالوظيفة؛ إلاَّ في ما يتعلَّق بموضوع التضمين والإخلال بشروط التعيين.

على ذلك، فقد وردت العقوبات الانضباطية في قانون مستقل (قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١[٢] المعدَّل بموجب القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨)[٣]، وهذا القانون ينظِّم الإجراءات والقواعد الواجب اتِّخاذها لمحاسبة الموظَّفين المشمولين بأحكامه، عند ارتكابهم المخالفات في الوظيفة العامة، وتبسيط هذه الإجراءات لضمان تسيير أجهزة الدَّولة – وفق المهام المُوكلَة إليها – وتوحيد العقوبات وآثارها، وتضمن القانون، مجموعة من "العقوبات الانضباطية" كما وردت تسميتها في القانون في المادة (٨)، وهي مجموعة من العقوبات التي يمكن للإدارة فرضها على الموظَّف المُخالف تشمل: (١. لفت النظر، ٢. الإنذار، ٣. قطع الراتب، ٤. التوبيخ، ٥. إنقاص الراتب، ٦. تنزيل الدرجة، ٧. الفصل، ٨. العزل).

غير أنَّ هذه العقوبات المُمكن توقيعها، أَوجب المشرِّع التظلُّم من قرارات فرضها لدى الجهة الإداريَّة التي أصدرتها، وذلك خلال فترة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظَّف بقرار فرضها. كذلك يمكن الاعتراض على قرار فرضها، بعد رفض التظلُّم حقيقةً أو حكماً لدى (محكمة قضاء الموظَّفين)[٤]، خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلُّغ الموظَّف بقرار رفض التظلُّم حقيقةً أو حكماً، إذا كان داخل العراق، أو خلال فترة (٦٠) ستين يوماً، إذا كان خارج العراق. كذلك يمكن الطعن (تمييزاً) بقرارات محكمة قضاء الموظَّفين خلال فترة تمتدُّ إلى ثلاثين يوماً، تبدأ من تاريخ التبلُّغ بقرارها لدى المحكمة الإداريَّة العليا.

أما في لبنان، فقد تضمَّن نظام الموظَّفين العموميين في المادة (٥٥) العقوبات التأديبيَّة وهي على درجتان:

أوَّلاً: عقوبات الدرجة الأُولى: ١. التأنيب، ٢. حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، ٣. تأخير التدرُّج لمدة ستة أشهر على الأكثر.

---

(١) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٨٤) تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٥.

(٢) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٣٥٦) تاريخ ١٩٩١/٦/٣.

(٣) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٦١) تاريخ ٢٠٠٨/٢/١٤.

(٤) قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدَّولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، المادة (٧) التي نصَّت على أنْ: "تشكَّل محكمة للقضاء الإداري ومحكمة لقضاء الموظَّفين..."؛ منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٢٨٣) تاريخ ٢٩/تموز/٢٠١٣.

ثانياً: عقوبات الدرجة الثانية: ١. تأخير التدرُّج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر، ٢. التوقيف عن العمل من دون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، ٣. إنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها، ٤. إنزال الرتبة، ٥. إنهاء الخدمة، ٦. العزل؛ وهذه العقوبات قابلة للطعن لدى مجلس شورى الدَّولة اللبناني.

وعلى السلطات التأديبيَّة أنْ تتقيَّد بالعقوبات التي حدَّدها المشرِّع في القانون، وليس لها أنْ تفرض عقوبة على الموظَّف المخالف – أشد أو أخف – غير منصوص عليها في القانون مهما كانت الأسباب، لأنَّ الموظَّف يُعاقب بصفته الوظيفيَّة المستمدَّة من القانون، وبذلك يُحدِّد المشرِّع مجموعة من العقوبات التي يجوز فرضها على الموظَّف المخالف، ويمنح السلطة المختصَّة المخوَّلة بذلك صلاحية فرض العقوبة الملائمة، على أنْ تراعي في العقوبة المنزّلة طبيعة الأعمال التي يمارسها الموظَّف ودرجته الوظيفيَّة(١).

الفرع الثاني

الأساس القانوني للتأديب

اختلف الفقه حول الأساس القانوني لفرض العقوبة التأديبيَّة، وذلك بسبب اختلاف الفقه حول طبيعة العلاقة بين الموظَّف العام والدَّولة.

فقد اختلف الفقه في أساس السلطة المقرَّرة للدولة في محاسبة الموظَّف تأديبياً(٢)، هل هي بسبب العلاقة التي تنظِّم بموجب عقد؟ أم هي بسبب العلاقة القانونيَّة التنظيميَّة التي تحكمها القوانين والأنظمة النافذة؟

جواباً على ما تقدَّم، نستعرض في ما يأتي أهم النظريات التي قيلت في هذا الموضوع:

أوَّلاً: النظريات التعاقدية

بموجب هذه النظرية التعاقدية – عموماً – يتبيَّن أنَّ العقوبة التأديبيَّة تجد مستندها في العقد المُبرَم بين الطرفين: الدَّولة والموظَّف؛ والذي اتجهت إرادة الطرفين لإبرامه، بحيث يبطل العقد إذا شاب الإرادة أي شكل من أشكال الإكراه سواء إكراه مادي أو أدبي(٣)، وقبول الموظَّف العام لشروط عقد الوظيفة العامة،

---

(١) يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء السادس، الوظيفة العامة في التشريع والإجتهاد، الكتاب الثاني، من دون دار نشر، الطبعة الأُولى، ٢٠٠٤، ص٢٥١ وما بعدها.

(٢) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص٢٩٩ .

(٣) السيد عبد الحميد العربي، ممارسة الموظَّف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، من دون دار نشر، ٢٠٠٣، ص٤٢.

يعني قبوله (ضمناً) بالخضوع لسلطة الإدارة بما فيها السلطة التأديبيَّة، إذ تتولَّى السلطة التأديبيَّة المختصَّة فرض العقوبة التأديبيَّة على الموظَّف العام، نتيجة إخلاله بالتزاماته التعاقدية، مُستهدفة بذلك ضمان حُسن سَير المرفق العام بانتظام واستمرار ولتحقيق المصلحة العامة(١).

ولكن، قد اختلف الرأي حول "تكييف" هذا العقد، هل هو عقد من عقود القانون الخاص؟ أم إنَّه عقد من عقود القانون العام؟ وذلك حسب التفصيل الآتي:

١ – نظريـة العقد المدنـي

تعني هذه النظرية أنَّ العلاقة بين الموظَّف والدَّولة هي علاقة تعاقدية، نشأت نتيجةً لالتقاء إرادة الطرفين وتحكمها (قاعدة العقد شريعة المتعاقدين)(٢)، وهذه العلاقة هي "عقد وكالة"، إذا كان العمل الذي يقوم به الموظَّف عملاً قانونياً، وهي "عقد إجارة أشخاص" إذا كان العمل مادياً، وبذلك تظهر الدَّولة وكأنَّها رب العمل؛ وعليه، ففي حالة إخلال الموظَّف العام بهذه العلاقة، فإنَّه يخضع للتأديب(٣). ولقد كان الرأي الذي يتبنَّى هذه النظرية صحيحاً عندما كان القانون المدني يتحكَّم بشرح موضوعات القانون الإداري(٤).

٢ – نظريـة العقد الإداري

اتَّجه أنصار هذه النظرية إلى تكييف العلاقة بين الموظَّف والدَّولة على أنَّها علاقة تعاقدية يحكمها العقد الإداري الذي يكون أحد أطرافه الشخص المعنوي العام، حيث تملك الإدارة السلطات والامتيازات في مواجهة المتعاقد معها من أجل إدارة المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة(٥)، وكان مجلس الدَّولة الفرنسي يأخذ بهذه النظرية لحرمان الموظَّفين المُضربين من ضمانات التأديب. وهناك مَنْ كان يرى أنَّ العلاقة السابقة هي عقد خدمة عامة، والموظَّف بموجبها مُطالب بأداء الواجبات الوظيفيَّة، وإذا لم يؤدِ هذه

---

(١) فوزت فرحات، مرجع سابق، ص٣٠٣.

(٢) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص٧١١ وما بعدها.

(٣) محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبيَّة والعقوبة التأديبيَّة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٧٢ وما بعدها.

(٤) علي محمد بدير، مهدي ياسين السلامي، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادىء وأحكام القانون الإداري، المكتبة القانونيَّة، بغداد، من دون سنة النشر، ص٢٩٨.

(٥) محمد أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٢٩.

الواجبات، يكون للدولة حق فرض العقاب، إلاَّ أنَّ هذه النظرية قد تعرَّضت لانتقادات كثيرة، ما أدَّى إلى تركها[1].

ثانياً: النظريـات التنظيميـة[2]

نظراً لعدم مواكبة النظريات التعاقدية للتطوُّر الحاصل في نشاط الإدارة والهادف لتحقيق المصلحة العامة من خلال تطوير أنظمة الوظيفة العامة، وتأمين الإستقرار الوظيفي للموظَّف، فإنَّ ذلك استلزم ظهور ما يُعرف بـ"النظريات التنظيمية" التي تبرِّر علاقة الموظَّف بالدَّولة على أساس تنظيمي تحكمه القوانين والأنظمة؛ وبالتالي، فإنَّ أساس العقوبة التأديبيَّة في فحوى هذه النظريات ينبع من تأصيل هذه العلاقة كونها علاقة تنظيمية[3]، إلاَّ أنَّ فقهاء النظريات التنظيمية قد اختلفوا هم أيضاً بصدد تكييف هذه العلاقة التنظيميَّة، وذلك على التفصيل الوارد أدناه:

١– نظريـة المؤسَّسـة أو المنظمة

تقوم فكرة المؤسَّسة على تحقيق هدف أو اهداف معيَّنة، من خلال سلطة منظَّمة بين الأعضاء المكوّنين لهذه المؤسسة، متّبعة في ذلك إجراءات محدَّدة، ومبادئ تحكم التصرفات والإجراءات المُتَّخذة داخل المؤسَّسة المَعنية لتحقيق الهدف الذي أُنشئت من أجله، وقد قامت فكرة المؤسَّسة على ثلاثة عناصر هي:

أ – هدف معيَّن تعمل الجماعة على تحقيقه.

ب – المبادئ والقواعد التي تحكم تصرفات أعضاء المؤسَّسة بغية تحقيق الهدف.

ج – جهاز منظّم يُشرف على سَير العمل نحو تحقيق الهدف.

على أنَّ العنصر الأخير هو الذي تستند إليه سلطة التأديب؛ إذ تمارسه السلطة الرئاسية العليا في المؤسَّسة، بعد قبول الأعضاء فيها بهذه السلطة الممنوحة إلى الجهاز المُشرف، والمُستمدَّة من السلطة الرضائية ومن طبيعة المؤسَّسة[4].

---

(١) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص٣٠٠ وما بعدها.

(٢) مصطفى يوسف، مرجع سابق، ص١٣.

(٣) محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، مبادىء القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص٢٥٤.

(٤) محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ١٩٩٥، ص٤٦ وما بعدها.

٢– نظريـة السلطـة الرئاسيـة

تقوم هذه النظرية على أساس الوسيلة الفاعلة لضمان حُسن سَير المرفق العام بانتظام واستمرار، وذلك من خلال ممارسة السلطة الرئاسية لاختصاص التأديب(١)، كأساس قانوني للتأديب يتمُّ استهداف الموظَّف بوساطته بسبب إخلاله بأعمال وواجبات وظيفته، ويُلحظ ها هنا، أنَّ هذه النظرية قد تكون صالحة في الأنظمة التي يكون فيها للسلطة الرئاسية كلمة الفصل في التأديب(٢).

٣– نظريـة سلطـة الدَّولة

إنَّ سلطة التأديب – بموجب هذه النظرية – هي مظهر من مظاهر سلطة الدَّولة؛ فمثلما تكون سلطة العقاب الجنائي تعبيراً عن سيادة الدَّولة، فكذلك تُعتبر سلطة العقاب التأديبي بمثابة تعبير آخر عن هذه السلطة التي تمارسها الدَّولة. ويذهب أنصار هذه النظرية إلى أنَّ قانون العقوبات والقانون الانضباطي التأديبي هما فرعان من فروع القانون العام، إذ إنَّ قانون العقوبات يهدف إلى تجريم الأفعال التي تسبِّب الاضطرَّابات في المجتمع، والقانون التأديبي يهدف – هو أيضاً – إلى تجريم الأفعال التي تسبِّب الاضطرَّابات، والتي تؤثِّر سلباً في الوظيفة العامة(٣).

على هذا، فالبحث في الأساس القانوني للعقوبات التأديبيَّة في الوقت الحاضر إنَّما يتطلَّب ملاحظة ما وصل إليه القانون الإداري من تطوُّر، نتيجةً لتدخُّل الدَّولة في كافة النشاطات، الأمر الذي انعكس على طبيعة علاقة الموظَّف بالدَّولة والتي اكتسبت الصفة التنظيميَّة بالاستناد إلى الأنظمة والقوانين باعتبارها وحدها الأساس القانوني لنظام التأديب.

لهذا، فإنَّنا نؤيِّد الرأي الذي يذهب إلى أنَّ التشريع هو الأساس القانوني للسلطة التأديبيَّة في تحريم المخالفات التي يرتكبها الموظَّفون ومعاقبتهم عليها؛ وبأنَّ الأنظمة والقوانين هي التي تفرض الضوابط والضمانات والرقابة على سلطات التأديب(٤).

---

(١) محسن حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظَّف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، الطبعة الأُولى، بيروت، ١٩٦٠، ص٥.

(٢) محمد حامد الجمل، الموظَّف العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٦٩، ص١١١١ وما بعدها.

(٣) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص٣٠٢.

(٤) تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ٢٠١٣، ص١١٣.

إنَّ هذا ما نجده واضحاً في التشريع اللبناني، الذي قرَّر الوضعية النظامية للموظَّف بموجب المادة (٢) من نظام الموظَّفين العموميين في لبنان، والتي نصَّت على أنْ: "يخضع الموظَّفون للأحكام القانونيَّة والتنظيمية المتعلِّقة بالوظائف العامة، وتطبق عليهم جميع الأحكام القانونيَّة والتنظيميَّة اللاَّحقة، دون أنْ يكون لهم أي حق مُكتسب في الاستفادة من الأحكام السابقة".

على عكس ذلك، نجد أنَّ التشريع العراقي لم يُورد أي نص يُحدِّد طبيعة علاقة الموظَّف بالدَّولة، إلا أنَّ الاتِّجاه الغالب في الفقه العراقي أبرز المركز التنظيمي أساساً لعلاقة الموظَّف بالدَّولة[١] وذلك بالاستناد إلى كافة أحكام الوظيفة العامة، والتي تنظِّمها قوانين الخدمة العامة، كقانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدَّل، والذي نصَّت (المادة الأُولى) منه على الآتي: "١- تسري أحكام هذا القانون على جميع الموظَّفين والمستخدمين في دوائر الحكومة ممَّن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة، أو من ميزانية الأوقاف، وعلى موظَّفي الإدارة المحليَّة..".

استناداً إلى نص المادة السابقة، يصحُّ القول بأنَّ الموظَّف العام في العراق يخضع لأحكام القانون.

كذلك أكَّد هذا المضمون، قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، إذ نصَّت المادة (٢) في البند الأوَّل منه على أنْ: "تسري أحكام هذا القانون على جميع موظَّفي الدَّولة والقطاع العام"، وهذا ما يؤكّد طبيعة العلاقة التنظيميَّة التي تسوّغ فرضَ العقوبة التأديبيَّة على الموظَّف المُخالف من جانب الدَّولة التي توظّفه وتنظِّم مركزه القانوني بسلطاتها.

المطلب الثاني

التأديب ومبدأ الشرعية

يستمدُّ نظام التأديب جزءاً من مبادئه القانونيَّة العامة المطبَّقة في مجال العقوبات التأديبيَّة من المبادئ المستقرَّة في نطاق العقاب الجنائي[٢]، وقد أوضحنا سابقاً أنَّها تخضع لمبدأ أساس في قانون العقوبات وهو مبدأ (لا عقوبة إلاَّ بنص)، وهذا لا ينطبق على المخالفة التأديبيَّة، حيث إنَّها لا تخضع لمبدأ (لا جريمة إلاَّ بنص).

كما لم تضع التشريعات التأديبيَّة عقوبة محدَّدة (بين حدَّين أعلى وأدنى) لكلِّ عمل مخالف للقانون،

---

(١) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، مطبعة جامعة دهوك، الطبعة الثالثة، العراق، ٢٠١٠، ص١٣٥.

(٢) شاب توما منصور، مرجع سابق، ص٣٥٧ وما بعدها.

ولكن حدَّدت هذه التشريعات العقوبات بهدف منح السلطة المختصَّة صلاحية اختيار العقوبة الملائمة للعمل المخالف، وهذا ما يُعرف (بالسلطة التقديريَّة) أو (السلطة الاستنسابيَّة)، التي تقرِّر ملاءمة العقوبة للعمل المخالف للقانون، مع الأخذ بنظر الاعتبار الضمانات الممنوحة للموظَّف ضمن نطاق رقابة القضاء الإداري.

على ذلك، سنقسِّم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأوَّل شرعية العقوبات التأديبيَّة، ونبحث في الفرع الثاني التمييز بين العقوبات التأديبيَّة والعقوبات الجنائية.

الفرع الأوَّل: شرعية التأديب

الفرع الثاني: تمييز العقوبات التأديبية عن العقوبات الجنائية

الفرع الأوَّل

شرعية التأديب

تعني "الشرعية" في مجال القانون الجنائي أنَّ الجرائم والعقوبات هي دائماً محدَّدة بموجب نص في القانون، فالقاضي لا يملك أنْ يعدّ الفعل جريمة، ويُعاقب مرتكبه إذا لم يكن منصوصاً على هذا الفعل في القانون الجنائي، وليس للقاضي أنْ يُوجد جرائم أو يبتكر عقوبات، وذلك بالاستناد إلى مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلاَّ بنص)[١]، الذي يصبُّ في جانبين.

الجانب الأوَّل: هو أنَّ المشرِّع وحده المَعنيّ بتحديد الجرائم؛ **والجانب الثاني:** أنَّ المشرِّع هو الذي يحدِّد لكلِّ جريمة عقوبتها، وهذا بمعنى تحديد عقوبة معيَّنة لجريمة معيَّنة بالذات، وبذلك يظهر التقييد القانوني لسلطة القاضي الجنائي باختيار العقوبة الجنائية[٢].

أمَّا نظام التأديب الوظيفي، فإنَّه يأخذ بمبدأ الشرعية في جانب واحد فقط، وهو جانب العقوبات (لا عقوبة إلاَّ بنص)، حيث حدَّدت الأنظمة التأديبيَّة العقوبات على وجه الحصر، ولم تأخذ بالمبدأ المذكور في جانب المخالفات، وذلك بسبب صعوبة تقنين المخالفات في حقل التأديب، وهذا مع ضرورة منح الجهة المختصَّة السلطة الاستنسابية في اختيار العقوبة الملائمة لكلِّ مخالفة، إنَّ هذه السلطة في الاختيار تكون

---

(١) أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبيَّة، مكتبة دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠١٠، ص١٠٠.

(٢) مصطفى فهمي الجوهري، النظرية العامة للجزاء الجنائي، مطابع البيان، دبي، ١٩٩٨، ص٢٨ وما بعدها.

غير موجودة في بعض الأحيان، وذلك عندما ينصُّ القانون (صراحة) على تحديد عقوبة محدَّدة لمخالفة محدَّدة، مثلما نجده في قانون الانضباط العراقي في المادة (٨) البند (السابع والثامن) بالنسبة لعقوبتَي (الفصل، والعزل)[١].

إنَّ ما سبق، هو ما انتهجه المشرِّع اللبناني في نظام الموظَّفين العموميين في المادة (٧٣) منه بالنسبة لعقوبة العزل[٢].

ويترتَّب على مبدأ "شرعية العقوبة التأديبيَّة" وجوب تقيّد السلطة التأديبيَّة بقائمة العقوبات الواردة في نظام التأديب؛ فلا يجوز فرض عقوبة لم ينصُّ عليها القانون كإصدار قرار بتنبيه الموظَّف، أو نقل الموظَّف من وظيفته، وهي ما تُعرف بالعقوبات المُقنعة، مع التزام جهة الإدارة بعدم فرض أكثر من عقوبة عن المخالفة الواحدة.

ولا ترتِّب العقوبات التأديبيَّة آثاراً إلاَّ من تاريخ صدورها، فلا يمكن أنْ تكون لها آثار سابقة على تاريخ إصدارها بحق الموظَّف المُخالف، هذا وإنْ تمَّ ارتكاب المخالفات التي يتمُّ العقاب عليها بتاريخ سابق[٣]، مع ضرورة أنْ تكون العقوبة المفروضة متلائمة مع المخالفة المُرتكبة، والتي يترك أمر تحديدها استنساباً أو تقديراً للسلطة التأديبيَّة[٤].

---

(١) المادة (٨) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل نصَّت على: "سابعاً: الفصل، ويكون بتنحية الموظَّف عن الوظيفة مدَّة تُحدَّد بقرار الفصل، يتضمَّن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الآتي: أ- مدة لا تقل عن سنة، ولا تزيد على ثلاث سنوات، إذا عوقب الموظَّف بإثنتين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين، وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأُولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها. ١- التوبيخ. ٢- إنقاص الراتب. ٣- تنزيل الدرجة. ب- مدة بقائه في السجن إذا حُكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلَّة بالشرف، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه، وتُعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل، ولا تُسترد منه انصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد. ثامناً: العزل، ويكون بتنحية الموظَّف من الوظيفة نهائياً، ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدَّولة والقطاع العام، وذلك بقرار مسبّب من الوزير في إحدى الحالات الآتية: أ- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدَّولة مضراً بالمصلحة العامة. ب- إذا حُكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته، أو ارتكبها بصفته الرسمية. ج- إذا عوقب بالفصل، ثمَّ أعيد توظيفه، فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى).

(٢) المادة (٧٣) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي (١٩٥٩/١١٢)، نصَّت على الآتي: "١- يُعزل الموظَّف بقرار من مجلس التأديب إذا أخلَّ إخلالاً فادحاً بإحدى واجباته المسلكية المحدَّدة في القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما في المادتين (١٤) و(١٥) من هذا المرسوم الإشتراعي".

(٣) فوزي حبيش، مرجع سابق، ص٢٧٢.

(٤) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبيَّة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٦٣ وما بعدها.

الفرع الثاني

تمييز العقوبات التأديبية عن العقوبات الجنائية

إذا أخلَّ الموظَّف بواجباته إخلالاً يكون مُعاقباً عليه في قانون العقوبات، فيُصبح مسؤولاً جزائياً ومستحق للعقوبة الجزائية[(١)]، ولا يُخفى أنَّ هناك أوجه تشابه بين العقوبتين الجنائية والتأديبيَّة، كانت في حدِّ ذاتها الدافع لما أثير من نقاش حول ماهية وأساس سلطة العقاب في العقوبات التأديبيَّة[(٢)]. من هذا المنطلق، لا بدَّ لنا من بيان بعض أوجه التشابه والاختلاف بين العقوبتين.

أما أوجه التشابه بين العقوبتين، فيمكن إجمالها بالآتي:

١- من حيث طريقة ممارسة العقاب: تحمل كلا العقوبتين معنى الردع والإجبار، وذلك بهدف توفير النظام واستتبابه في المجتمع، فالعقوبتان تستندان إلى معنى الإجبار أو الإكراه، حيث تتضمَّن العقوبة الجنائية عنصر الإيذاء، بينما العقوبة التأديبيَّة تتضمَّن الأذى للموظَّفين عند عزلهم، أو خفض درجتهم، أو قطع معاشاتهم[(٣)].

٢- من حيث المبادئ التي تحكمهما: فكِلا العقوبتين يُطبَّق عليه مبدأ شرعية العقوبة، إذ إنَّ العقوبات محدَّدة في النظامين على سبيل الحصر وبنصِّ القانون[(٤)].

٣- من حيث شخصية العقوبة الجزائية والتأديبيَّة: يقتصر العقاب على مُرتكب الفعل المُخالف للقانون سواء أكان بفعل أم بامتناع[(٥)].

٤- من حيث سبب فرض العقوبة: تُفرض العقوبتان (التأديبيَّة والجنائية) بسبب ارتكاب عمل مُخالف للقانون، ومن ثمَّ يكون سبب فرض العقوبة واحداً، والموضوع واحداً، هو مواجهة الأعمال المخالفة للقانون[(٦)].

---

(١) مصطفى البارودي، الوجيز في الحقوق الإداريَّة، المطبعة الهاشمية بدمشق، الطبعة الرابعة، دمشق، ١٩٥٨، ص٢٦٣.

(٢) سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبيَّة، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، دار الثقافة العربية للطباعة، من دون مكان نشر، ١٠٧٥، ص٢٢٥.

(٣) عبد الستار البزركان، قانون العقوبات – القسم العام بين التشريع –، والفقه، والقضاء، من دون دار طباعة، الطبعة الأُولى، ٢٠٠٤، ص٤٣٩.

(٤) يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص٢٤٧.

(٥) أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص١٠٧.

(٦) محسن حسنين حمزة، مرجع سابق، ص٥٩.

أما أوجه الاختلاف بين العقوبتين الجنائية والتأديبيَّة، فيمكن إجمالها بالآتي:

١- العقوبة التأديبيَّة هي عقوبة تقتصر في تطبيقها على الموظَّفين الذين يرتبطون برابطة قانونيَّة تنظيميَّة مع مرفق عام، ويخضعون بالتالي للنظام القانوني الذي يحكم هذا المرفق.
أما العقوبة الجنائية، فهي إقليمية التطبيق تسري على جميع الأشخاص المقيمين في إقليم الدَّولة سواء أكانوا موظَّفين أم غير موظَّفين، مواطنين أم أجانب(١).

٢- من حيث السلطة التي تفرض العقوبة: فإنَّ الجهة المعهود إليها فرض العقوبة التأديبيَّة هي السلطة التأديبيَّة، وهي تكون إمَّا رئاسية، وإمَّا قضائية، وإما شبه قضائية، في حين إنَّ العقوبة الجنائية تُفرض حصراً من قِبَل القضاء الجنائي(٢).

٣- من حيث هدف العقوبة: فالعقوبة التأديبيَّة هدفها ضمان حُسن سَير المرافق العامة بانتظام واطّراد، وهي تصبُّ في النهاية في المصلحة العامة، في حين يكون هدف العقوبة الجنائية مكافحة الجريمة، والحفاظ على النظام العام، وحماية مصالح المجتمع العليا(٣).

٤- من حيث ماهية العقوبة: تتميَّز العقوبة التأديبيَّة بكونها "عقوبة وظيفيَّة" تُصيب الموظَّف في امتيازاته الماليَّة أو المعنوية، أمَّا العقوبات الجنائية، فهي تُوصَف بأنَّها عقوبات سالبة للحرية، أو للملكية، أو للحياة كالإعدام(٤).

إنَّ مناط خضوع الموظَّف للتأديب هو اكتسابه صفة الموظَّف العام استناداً على الرابطة الوظيفيَّة التي تربطه بالإدارة التي يعمل لديها، وهي رابطة تنظيميَّة (علاقة تنظيميَّة)، وإذا كانت العقوبة الجنائيَّة تمسُّ الفرد في حريته، أو شرفه، أو أمواله، فإنَّ العقوبة التأديبيَّة تمسُّ الموظَّف في مزاياه الوظيفيَّة، سواء بحرمانه منها أم من ميزاتها. وعلى الرغم من وجود أوجه تشابه بين العقوبة الجنائية والعقوبة التأديبيَّة، فإنَّ للعقوبة التأديبيَّة مفهومها الخاص، وطبيعتها التي تميِّزها من غيرها من العقوبات(٥). وقد يقتصر التأديب

---

(١) عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص٢١٣.

(٢) سليمان عبد المنعم، عوض محمد عوض، النظرية العامة للقانون الجزائي اللبناني – نظرية الجريمة والمجرم –، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأُولى، بيروت، ١٩٩٦، ص٨٥.

(٣) محمد محمد مصباح القاضي، القانون الجزائي– النظرية العامة للعقوبة والتدبير الإحترازي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ٢٠١٣، ص٣٢ وما بعدها.

(٤) عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص٢١٣ .

(٥) زهوة عبد الوهاب حمود، التأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص١٧٧.

على المساس بالكيان المعنوي للموظَّف العام، أو يتعدَّى ذلك الى المساس بالمزايا الممنوحة له بناءً على الرابطة الوظيفيَّة. وتتفاوت هذه المزايا في حجمها، وطبيعتها، وآثارها. ولذلك، يتعيَّن إجراء الملاءمة بين جسامة المخالفة والعقوبة التي تُفرض على الموظَّف المخالف(١).

---

(١) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٤، ص١٨ وما بعدها.

المبحث الثاني

إجراءات فرض العقوبات

يجب على السلطات التأديبيَّة قبل اتِّخاذ قرار فرض العقوبة، أنْ تتَّبع مجموعة من الإجراءات المُحدَّدة بموجب القانون بغرض إصدار قرار فرض العقوبة، وتعني الإجراءات بوجهٍ عام: "خطوات العمل التي تُطبَّق في الأعمال، وتُوضح بشكلٍ محدَّد الطريقة التي يتمُّ بها تنفيذ أي نشاط"[1]، وهذه الإجراءات في حقل التأديب يُطلق عليها تسمية (الإجراءات التأديبيَّة) والتي عرَّفها الفقه بالقول: "هي القواعد الواجب إعمالها في مواجهة المتَّهم تأديبياً خلال الفترة ما بين اقترافه المُخالفة وحتى صدور القرار أو الحكم التأديبي"[2]. لذلك، تُعتبر هذه الإجراءات أهم موضوعات التأديب، كونها تشتمل على إجراءات التحقيق، وكذلك تشمل الضمانات التي تحمي الموظَّف العام من تعسُّف الإدارة في فرض العقوبات، فهي الوسيلة للوصول إلى قرار العقوبة العادل[3].

بناءً على ما تقدَّم، سنقوم ببحث إجراءات فرض العقوبات في مطلبين، حيث نتناول في المطلب الأوَّل: إجراءات التحقيق وضمانات الموظَّف، بينما نبحث في المطلب الثاني: المرجع الصالح لتوجيه الاتِّهام، وفرض العقوبة على الموظَّف.

المطلب الأوَّل: التحقيق وضمانات الموظَّف.

المطلب الثاني: المرجع الصالح لتوجيه الاتِّهام وفرض العقوبة.

المطلب الأوَّل

التحقيق وضمانات الموظَّف

تحظى مرحلة التحقيق في حقل التأديب بأهمية كبيرة، لأنَّ الأصل فيها أنَّه لا يمكن فرض العقوبات إلاَّ إذا تمَّ التحقيق مع الموظَّف المُخالف[4]، هذا ما أقرَّه قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي

---

(١) أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونيَّة، مصر،٢٠١١، ص٨١.
(٢) محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص١١.
(٣) أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص١٤٥.
(٤) إسلام إحسان، الدفوع التأديبيَّة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص١٤٠.

رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل في المادة (١٠) منه[١]، وهذا ما لم نلاحظه بصورة صريحة في التشريع اللبناني، إذ تمَّ النص على التفتيش باعتباره إحدى المسؤوليات أو الصلاحيات المنوطة بالمدير العام[٢]، وتمَّت الإشارة إلى التحقيق في التشريعات التي تنظِّم الوظيفة العامة، وذلك في نظام الموظَّفين العموميين اللبناني الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي (١١٢) لسنة ١٩٥٩ في الفقرة (٥) من المادة (٥٩)[٣]، وكذلك في نظام المجلس التأديبي العام للموظَّفين اللبناني الصادر بالمرسوم رقم (٧٢٣٦) لسنة ١٩٦٧ في المادة (٢٦) والمادة (٢٨)[٤].

إنَّ النص صراحةً على إجراء مهم وجوهري مثل التحقيق ضمن أنظمة التأديب هو – باعتقادنا – أمر لا بدَّ منه لضمان عدم حدوث لَبْسٍ في التطبيق، أو في التفسير للنصوص القانونيَّة، ولأنَّ (التفتيش) يُعتبر "إجراء من إجراءات التحقيق التأديبي، يقوم به موظَّف مختص، وفقاً للإجراءات المقرَّرة قانوناً بهدف ضبط المخالفة موضوع التحقيق، وكلّ ما يفيد في كشف الحقيقة من أجل إثبات ارتكاب المتَّهم للمخالفة التأديبيَّة ونسبتها إليه، وينصبُّ التفتيش على شخص ومنزل المتهم، وعلى أماكن العمل وغيرها ممَّا يستعمله الموظَّف الذي يجرى معه التحقيق"[٥].

كما أنَّ (التفتيش) باعتباره إجراء من إجراءات التحقيق "فهو ليس من إجراءات الإستدلال، لأنَّه يرمي إلى كشف الحقيقة حول جريمة معيَّنة وقعت بالفعل من جهة ثبوتها ونسبتها إلى متَّهم معيَّن، ومن ثمَّ فإنَّ مباشرته تفترض وقوع جريمة بالفعل، وتواجد دلائل كافية على اتهام شخص معيَّن بارتكابها"[٦].

---

(١) قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، المادة (١) البند، (اولاً)، نصَّت على الآتي: "على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة، على أنْ يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أوَّلية في القانون".

(٢) المرسوم الإشتراعي رقم (١٩٥٩/١١١) تنظيم الإدارات العامة اللبناني الفقرة (٧) من المادة (٧) ضمن صلاحيات المدير العام ومسؤولياته نصَّت على أنْ: "يُراقب سَير العمل بتفتيشه الدوائر والموظَّفين، ويُتّخذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين...".

(٣) الفقرة (٥) من المادة (٥٩) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني (٥٩/١١٢) في حكمها الآتي: "على الموظَّف أنْ يحضر الجلسات بالذات، وإذا تغيَّب يبلَّغ ثانية، فإذا لم يحضر، نظر المجلس في القضية بالاستناد إلى التحقيق، واعتبر قراره وجاهياً".

(٤) المرسوم رقم (٦٧/٧٢٣٦) نظام المجلس التأديبي العام للموظَّفين اللبناني، نص المادة (٢٦): أكدت مضمون نص الفقرة (٥) من المادة (٥٩) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني المذكورة سابقاً؛ ونصَّت المادة (٢٨) من المرسوم (٦٧/٧٢٣٦) ضمن موضوع (التوسع بالتحقيق) على: "أنْ يدعو بواسطة الإدارة المختصة الموظَّفين الذين قاموا بالتحقيق أو التفتيش في القضايا المُحاله عليه، للاستماع إليهم، واستيضاحهم، واستكمال المعلومات منهم".

(٥) أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص١٩٥.

(٦) علي عبد القادر القهوجي، فتوح عبد الله الشاذلي، مبادىء قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، من دون سنة طبع، ص٣٥٢.

ويذهب الفقه في لبنان إلى أنَّه: "بالرغم من أهمية وخطورة التحقيق وإجراءاته بالنسبة إلى الموظَّف والإدارة معاً، فإنَّ الكثير من قواعده الجوهرية ليست مُكرَّسة بنصوص تشريعيَّة أو تنظيميَّة صريحة، أو هي منصوص عليها، إلاَّ أنَّ هذه النصوص تفتقر إلى الصراحة، وتحتاج بالتالي إلى تفسير واجتهاد؛ لذا، اضطرَّ القاضي الإداري إلى التدخُّل من زاوية تحقيق مقتضيات العدالة، فسدَّ جانباً من هذا الفراغ التشريعي، مستنداً في ذلك إلى المبادىء العامة للقانون من جهة، ومسترشداً بأصول المحاكمات المدنية والجزائية أحياناً، من جهة أخرى"(١).

ولمَّا كانت إجراءات التحقيق على قدر من الأهمية، وتستهدف الوصول إلى حقيقة ارتكاب المخالفة من قِبَل الموظَّف(٢)، وذلك في سبيل حماية المرفق العام والمصلحة العامة؛ لذلك، يكون تقنين قواعد التحقيق بنصوص تشريعيَّة أمراً ضرورياً، خصوصاً وأنَّ التحقيق يتضمَّن العديد من الإجراءات التي قد تشكِّل بدورها ضمانات للموظَّف المتهم.

في كلِّ هذا، يُعرَّف التحقيق بأنَّه: "مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبيَّة والمسؤولين عنها"(٣)، وكذلك يُعرَّف بكونه: "مجموعة إجراءات يتمُّ اتِّخاذها بواسطة سلطة مختصَّة قانوناً بمباشرة هذه الإجراءات، وذلك بهدف كشف حقيقة الواقعة محلّ التحقيق؛ والوصول إلى مُرتكب المخالفة التأديبيَّة، وجمع الأدلة على ذلك"(٤)، ويُعرَّف التحقيق كذلك بأنَّه: "مجموعة الإجراءات التأديبيَّة التي تُتَّخذ وفقاً للشكل الذي يتطلبه القانون، وبمعرفة السلطة المختصة قانوناً، حيث تهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها، من أجل تحديد الواقعة المُبلَّغ عنها وإثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تشكِّل مخالفة تأديبيَّة، ومعرفة مُرتكبها، وإقامة الدليل على اتِّهامه، أو سلامة موقفه".

هذا، ويُعدُّ التحقيق من أهم الإجراءات في مجال التأديب، كونه يمثِّل الوسيلة القانونيَّة للوصول إلى حقيقة مدى ارتكاب الموظَّف المخالفةَ المنسوبة إليه. وهو مرحلة تحضيرية لجمع أدلة الإثبات وتوجيه الاتِّهام(٥)، يُضاف إلى ذلك، أنَّه ضمانة من ضمانات التأديب، فهو يكفل للموظَّف العام الدفاع عن

---

(١) يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص٣١٧.

(٢) خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبيَّة للموظَّف العام عن المخالفة الماليَّة في القانون الليبي، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثانية، الإسكندرية، من دون سنة طبع، ص١٧٩.

(٣) إبراهيم المنجي، مرجع سابق، ص١٣٠.

(٤) إسلام إحسان، مرجع سابق، ص١٤٠.

(٥) محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص١١٣.

نفسه[١].

بذلك، يترتَّب على قرار العقوبة الذي يصدر من دون إجراء التحقيق أو كانت إجراءات التحقيق المتَّخذة فيه غير مُستكملة للشروط الشكلية والموضوعية المحدَّدة قانوناً بطلان قرار العقوبة[٢].

ترتيباً على ما سبق، نتناول في هذا المطلب إجراءات التحقيق وطبيعتها القانونيَّة في الفرع الأوَّل، ومن ثمَّ نتناول في الفرع الثاني ضمانات الموظَّف.

الفرع الأوَّل: إجراءات التحقيق وطبيعتها القانونيَّة.

الفرع الثاني: الضمانات الخاصة بالموظَّف.

الفرع الأوَّل

إجراءات التحقيق وطبيعتها القانونيَّة

تبدأ إجراءات التحقيق بإصدار قرار بإحالة الموظَّف المتَّهم بالمخالفة إلى التحقيق من قِبَل الجهة ذات الصلاحية، وتختلف إجراءات المباشرة بالتحقيق في القانون العراقي عنها في القانون اللبناني، وذلك نظراً لاختلاف نظام التأديب المتَّبع في كِلا البلدين؛ ففي العراق، نظام التأديب هو (نظام رئاسي)، حيث يبيِّن الفقه معنى نظام التأديب الرئاسي بالقول: "هو سلطة الرؤساء الإداريين في إيقاع العقوبات التأديبيَّة في حالة مخالفة الموظَّفين لواجباتهم الوظيفيَّة، ويكون اختصاص هؤلاء الرؤساء كاملاً من حيث توجيه الاتِّهام، وتكييف الخطأ، وإصدار العقوبة المناسبة"[٣]؛ أمَّا في لبنان، فنظام التأديب هو (نظام شبه قضائي) ويبيِّن الفقه معنى نظام التأديب شبه القضائي بأنَّه: "يكون ذلك تارةً بتشكيل مجالس تقوم بجانب السلطة الإداريَّة تلتزم الأخيرة باستطلاع رأيها قبل إصدار قرارها بالجزاء، وإذا كانت الإدارة تحتفظ بعد ذلك بحريتها الكاملة في تبنِّي الرأي أو في طرحه، فإنَّ في إلزامها بأخذ رأي هيئة أخرى أكثر منها حيدة وموضوعية ضمانة لا تتوافر للعامل في النظام الإداري، وتارةً أخرى يخطو النظام شبه القضائي في سبيل حماية العامل خطوة أوسع، فينزع سلطة التأديب من الإدارة ليوكلها إلى هيئة أخرى مستقلَّة عنها، تصدر في ذلك

---

(١) عمار عباس الحسيني، دليل الموظَّف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، الطبعة الأُولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص١٢.

(٢) إبراهيم المنجي، مرجع سابق، ص١٣٢.

(٣) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٦٧.

قراراً نهائياً وليس مجرد رأي قد لا يُؤخذ به، وهذه الهيئة وإنْ لم تكن مَحْكَمة بالمعنى الصحيح، إلاَّ أنَّ لها من تشكيلها ومن الإجراءات التي تسير عليها، ما يُباعد بينها وبين التنظيمات الإداريَّة الخالصة، ويجعل منها هيئة شبه قضائية، أو هيئة إداريَّة ذات اختصاص قضائي"(١).

على أنَّه في العراق، واستناداً إلى المادة (١٠) من قانون الانضباط، يتم تأليف لجنة تحقيقية تتولَّى التحقيق مع الموظَّف المخالف، وذلك بعد أنْ يصدر الوزير أو رئيس الدائرة قرار تشكيل اللَّجنة التحقيقيَّة أو قرار الإحالة إلى التحقيق.

إنَّ تشكيل اللَّجنة التحقيقيَّة يتضمَّن ثلاثة أعضاء، الأوَّل يكون رئيساً للجنة، والعضو الثاني يشترط القانون حياله أنْ يكون حاصلاً على شهادة أوَّلية في القانون (عضو قانوني) استناداً لنصِّ المادة (١٠) سابقة الذكر؛ أمَّا العضو الثالث، فيُفترض أنْ يكون من ذوي الخبرة والمعرفة في مجال اختصاصه حيث يتطلَّب الأمر في بعض الأحيان أنْ يكون العضو خبيراً باختصاص معيَّن من أرض الواقع ليُبدي رأيه بالموضوع.

إنَّ الملاحظ ها هنا، هو شكل اللَّجنة من النظام العام بحيث يترتَّب على مخالفته بطلان إجراءات التحقيق التي تتَّخذها اللَّجنة، وهذا ما أكَّده قرار مجلس الانضباط العام السابق (محكمة قضاء الموظَّفين) بالقرار رقم (٢٠٠٨/١٤٤)، حيث جاء فيه: "ولدى تسديد النظر على الأمر المذكور، وجد أنَّ اللَّجنة التحقيقيَّة المُشكَّلة بموجب الأمر الوزاري آنف الذكر، مؤلَّفة من أربعة أعضاء خلافاً لأحكام الفقرة (أوَّلاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، والتي نصَّت: "على الوزير، أو رئيس الدائرة، تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين..."، وهو أمر رسمه القانون واجب الاتِّباع، وحيث إنَّ العقوبة الانضباطية التي وُجِّهت إلى المعترضة بُنيَت على نتائج التحقيقات التي قامت بها اللَّجنة التحقيقيَّة آنفة الذكر، المشكلة خلافاً للقانون، وحيث إنَّ القواعد الشكلية المنصوص عليها في القوانين تُعدُّ من النظام العام، وواجبة الاتِّباع، ويترتَّب على عدم مراعاتها بطلان الإجراءات والتوصيات المتَّخذة خلافاً لذلك، وبالتالي، فإنَّ العقوبة الصادرة بحقِّ المعترضة بالأمر الإداري المرقم (٣٥٠) في ٢٠٠٨/١/٢٢ تُعتبر باطلة، كون القرار صادراً من لجنة تحقيقيَّة مخالفة للقانون"(٢).

---

(١) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص١٧٨ وما بعدها.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (١٤٤/انضباط/٢٠٠٨) تاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٨، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة في العراق لعام ٢٠٠٨، ص٥٠٨ وما بعدها.

ومن جانبنا، نعتقد بأهمية وجود العضو القانوني في اللَّجنة التحقيقيَّة لما له من تأثير في عمل اللَّجنة التحقيقيَّة، ولأنَّه يبقى مواكباً للقانون ومقاصده والإجراءات التي يتطلَّبها عمل اللَّجنة.

وعند صدور أمر إداري بتشكيل اللَّجنة التحقيقيَّة في موضوع المخالفة التأديبيَّة، فإن عمل اللَّجنة التحقيقيَّة يمكن إجماله وفق الخطوات الآتية:

١ – حصول اجتماع أعضاء اللَّجنة التحقيقيَّة لدراسة الموضوع الواجب التحقيق فيه، وتوزيع المهام بين الأعضاء إذا تطلب الأمر ذلك، على أن يتعاون أعضاء اللَّجنة على أداء مهمتهم بالخصوص المذكور.

٢ – وجوب تبليغ الموظَّف المتَّهم بالمخالفة التأديبيَّة، والأطراف المعنيين بالتحقيق، والشهود، من أجل إعلامهم بالموضوع والإجراءات الواجب اتِّباعها، وكذلك من أجل وضع وقت محدَّد لأداء أعمال اللَّجنة، التي يجب أنْ لا تستغرق مدَّة طويلة، بحيث تؤثِّر على نتيجة التحقيق أو على شخص الموظَّف المتَّهم.

وعلى الرّغم من أهمية التبليغ في حقل التأديب عموماً، والتحقيق خصوصاً، فإنَّ قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، لم ينصُّ على إجراءات محدَّدة في التبليغ، وإنَّما ترك الأمر إلى السياقات الإداريَّة المتَّبعة في دوائر الدَّولة ومؤسَّساتها العامة(١)، وهو أمر قد يؤدِّي إلى أنْ تطول مدَّة التحقيق نتيجة عدم وجود سياقات ثابتة بموجب نصوص قانونيَّة، وبالتالي ينتج عن ذلك ضياع النتيجة المرجوة من التحقيق.

كما أنَّه في بعض الأحيان، يكون الموظَّف المتَّهم، والذي قد يكون مخالفاً أو غير مخالف بحسب ما ستؤول إليه نتيجة التحقيق، هو القائم بمتابعة إجراءات التحقيق بنفسه مستهدفاً إنهاء الإجراءات للوصول إلى الحقيقة في كونه غير مخالف، أو في كونه مخالفاً مستحق العقوبة، غير أنَّ الإجراءات الطويلة قد تدعوه إلى القلق وعدم الاستقرار في حياته الوظيفيَّة والشخصيَّة كذلك؛ لذا، ندعو إلى أنْ تكون هناك مدة محدَّدة (بحدّ أدنى وأعلى)، لإنهاء إجراءات التحقيق إبتداءً من وضع نصوص قانونيَّة بشأن التبليغات وانتهاءً إلى صدور الحكم بالعقوبة في الوقت المحدَّد.

٣ – وجوب مواجهة الموظَّف المتَّهم بالمخالفة، والمحال إلى التحقيق بسببها، وسماع أقواله، وتدوين إفادته

---

(١) عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص٣٥٨.

تحريرياً[١]، والاستماع إلى الشهود وتدوين إفاداتهم تحريرياً، والاطلاع على المستندات التي ترى اللَّجنة ضرورة الاطلاع عليها وتدقيقها، والاطلاع على وجهة نظر الإدارة إذا كانت هي الطرف الآخر في التحقيق أو الموظَّف الآخر، إذا كان التحقيق في موضوع بين موظَّفين[٢].

٤ – قد يتطلَّب عمل اللَّجنة – ولأجل تنفيذ مهمتها – تشكيل لجنة فنيَّة، أو هندسيَّة، لبيان رأيها في موضوع معيَّن، فيجب على اللَّجنة التحقيقيَّة إعداد مطالعة إلى الجهة الآمرة بالتحقيق لغرض إصدار أمر بتشكيل اللَّجنة المطلوبة كي تُبدي رأيها بالموضوع.

٥ – سحب يد الموظَّف في أية مرحلة من مراحل التحقيق، وهو إجراء إحترازي قد تلجأ اللَّجنة التحقيقيَّة للتوصيه به إذا رأت من خلال التحقيق أنَّ بقاء الموظَّف في وظيفته يؤثِّر على التحقيق أو على الوصول إلى الحقيقة[٣].

٦ – دراسة المعطيات كافة التي تمخَّض عنها التحقيق من الإفادات، والأدلة، والمستندات وتدقيقها، وبناءً على الحيثيات المتوافرة يمكن التوصُّل إلى التوصية.

٧ – تدوين محضر اللَّجنة التحقيقيَّة كتابةً[٤] وهي الشكلية التي اشترطها القانون[٥]، وإصدار التوصية بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون، أو قد تتمُّ التوصية بإحالة الموظَّف الذي يشكِّل فعله جريمة جزائية مُعاقَب عليها بموجب القانون الجزائي إلى المحاكم المختصَّة[٦]، أو قد يتمُّ غلق

---

(١) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدَّولة في العراق رقم (١٤٠/انضباط/تمييز/٢٠١١) جاء فيه: "وحيث إنَّه قد ثبت لمجلس الانضباط العام أنَّ اللَّجنة التحقيقيَّة لم تحقق تحريرياً مع المميز عليه (المدعي)، وبذلك تكون اللَّجنة قد خالفت أحكام البند (ثانياً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل. وليس للجنة التحقيقيَّة اللجوء إلى الاستثناء الوارد في البند (رابعاً) من المادة (١٠) من القانون المذكور آنفاً كون هذا الاستثناء يقتصر على الوزير ورئيس الدائرة، وحيث إن هذه المخالفة أصابت عمل اللَّجنة بعيب مخالفة القانون فإنَّ هذا العيب يسري على العقوبة المفروضة استناداً إلى ما قامت به اللَّجنة التحقيقيَّة مما يستوجب الغاءها...؛ قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠١١، ص٢٦٢ وما بعدها.

(٢) نصَّت المادة (١٠) البند (ثانياً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على الآتي: "... ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظَّف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها...".

(٣) نصَّت المادة (١٧) البند (ثانياً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على أنَّه: "للَّجنة أنْ تُوصي بسحب يد الموظَّف في أية مرحلة من مراحل التحقيق".

(٤) عمَّار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص٢٠ وما بعدها.

(٥) نصَّت المادة (١٠) البند (ثانياً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على الآتي: "وتحرّر محضراً تُثبت فيه ما اتَّخذته من إجراءات، وما سمعته من أقوال مع توصياته المُسبّبة، إمَّا بعدم مساءلة الموظَّف وغلق التحقيق، أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون".

(٦) نصَّت المادة (١٠/ثالثاً) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدَّل على =

التحقيق لعدم توافر الأدلة الكافية لثبوت نفي التهمة عن الموظَّف المُحال للتحقيق.

ومن ثمَّ تتمُّ إحالة محضر اللَّجنة إلى المرجع الإداري المختص؛ فتجري المصادقة على توصيات اللَّجنة بشكل كلِّي أو جزئي والتي تكون غير مُلزمة للوزير أو رئيس الدائرة.

أمَّا في لبنان، فإنَّ التحقيق يتمُّ من قِبَل السلطات الإداريَّة المختصَّة، ومن قِبَل الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائية، وهي: هيئة التفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب؛ ولذلك، سنبيِّن إجراءات التحقيق في الفقرات الثلاث الآتية:

أوَّلاً: السلطات الإداريَّة المختصة

في حالِ ارتكاب مخالفة تأديبيَّة من قِبَل الموظَّف، يقوم المدير العام بالتحقيق معه شخصياً[١]، أو يقوم رئيس الموظَّف المباشر كالمدير العام، أو المدير، أو رئيس المصلحة[٢]، أو رئيس الدائرة، والأقسام بالتحقيق[٣]، كما يمكن تكليف أو انتداب موظَّف للتحقيق في المخالفة، على أنْ يكون من رتبة الموظَّف المخالف[٤]، أو أعلى منه رتبة[٥].

ويُباشر المكلَّف بالتحقيق الإجراءات بالانتقال إلى إدارة الموظَّف المُخالف للتحقيق معه، بعد أنْ يُعرِّف عن نفسه، ويبيِّن صفته إلى الرئيس المباشر للموظَّف المُخالف، وذلك مع طلب حضور الموظَّف

أنَّه: "إذا رأت اللَّجنة أنَّ فعل الموظَّف المُحال عليها يشكِّل جريمة نشأت عن وظيفته، أو ارتكبها بصفته الرسمية، فيجب عليها أنْ توصيَ بإحالته إلى المحاكم المختصَّة".

(١) المادة (٧) البند (خامساً) من المرسوم الإشتراعي اللبناني رقم (١١١) الصادر في ١٩٥٩/٦/١٢ تنظيم الإدارات العامة اللبناني نصَّت على الآتي: (للوزير أن يفوض إلى المدير العام بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي خصه بها الدستور).

(٢) الفقرة (٧) من المادة (٨) من المرسوم الإشتراعي (٥٩/١١١) تنظيم الإدارات العامة في لبنان نصَّت على أنَّه: "للمدير العام أنْ يفوِّض إلى المدير أو رئيس المصلحة بعض صلاحياته، باستثناء الصلاحيات التي يفوِّضها الوزير إلى المدير العام".

(٣) الفقرة (٨) من المادة (٨) من نظام تنظيم الإدارات العامة اللبناني (١٩٥٩/١١١) قضت بما يأتي: "للمدير أو رئيس المصلحة أنْ يفوِّض إلى رؤساء الدوائر والأقسام التابعين له بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي يفوِّضها المدير العام إليه...".

(٤) نصَّت الفقرة (٨) في القسم الثاني من المادة (٨) من نظام تنظيم الإدارات العامة اللبناني (١٩٥٩/١١١) على الآتي: "وللمدير أو رئيس المصلحة إعطاء مثل هذا التفويض بصورة استثنائية، إلى موظَّفين من الفئة الرابعة بعد موافقة الرؤساء التسلسليين وإستطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية".

(٥) الفقرة (٩) من المادة (٨) من المرسوم الإشتراعي رقم (١١١) الصادر في ١٩٥٩/٦/١٢ تنظيم الإدارات العامة في لبنان نصَّت الآتي: "لرئيس الدائرة أنْ يفوِّض إلى موظَّفي الفئة الثالثة التابعين له بعض صلاحياته باستثناء بعض الصلاحيات التي يفوضها المدير أو رئيس المصلحة إليه".

المُخالف ليحيطه علماً بالمخالفة المُتَّهم بها والاستماع لأقواله، وتدوين الإفادة التي يدلي بها الموظَّف المتَّهم كتابياً. كما ويتمُّ طلب حضور الشهود إنْ وُجدوا، ويتمُّ الاستماع إلى إفاداتهم وتدوينها خطياً ضمن محضر، يتضمَّن جميع الإجراءات المتَّخذة من قِبَل القائم بالتحقيق، ويتَّخذ المُحقِّق قرار العقوبة إذا كان هو المرجع المختص، أو يقوم المحقِّق نفسه بتقديم الاقتراحات حول الموضوع ضمن محضر التحقيق النهائي، ويُحيله إلى الجهة ذات الصلاحية لاتِّخاذ القرار بشأن الموضوع، بحسب النتائج التي تؤول إليها من خلال التحقيق[1].

ثانياً: هيئة التفتيش المركزي

يباشر المفتش العام أو المفتش المختصّ أعمال التفتيش التي تدخل ضمن نطاق صلاحياته المخوَّلة له قانوناً، وذلك من خلال الاطِّلاع على جميع المستندات والقيود في الدوائر التي تدخل ضمن نطاق اختصاصهم، كما ويتولَّى المحقِّقون المختصُّون تفتيش جميع الأشغال والأعمال الإداريَّة والفنيَّة، ولهم في سبيل إداء مهامهم تصوير المستندات، أو طرح الأسئلة على الموظَّفين، وتدوين إفاداتهم، والاستماع إلى الشهود في الحالات التي تستدعي ذلك، ويتمُّ تدوين تقرير أو محضر بالإجراءات المتَّخذة من قِبَل القائم بالتفتيش[2] على أنْ يُحيله إلى رئيس إدارة التفتيش المركزي بواسطة المفتش العام الذي ينتمي إليه خلال

---

(١) يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص٣٢٢.

(٢) المادة (١٦) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ إنشاء التفتيش المركزي في لبنان نصَّت على: "١- يطلع المفتشون العامون والمفتشون على جميع المستندات والسجلات والقيود والأوراق، في الدوائر التي يتولون تفتيشها، ويأخذون صوراً عنها إذا شاؤوا، ويتفقدون أحوال الأشغال والآليات، والعنابر والمستودعات، وبصورة عامة جميع ما يدخل في اختصاص الدائرة المفتشة. ٢- يمارسون التفتيش في الأمور التي ترتدي طابعاً سرياً، ولا يأخذون صوراً عن المستندات المتعلقة بها إلاَّ بتفويض خاص من رئيس الوزراء بعد موافقة الوزير المختص. ٣- يطرحون الأسئلة على الموظَّفين، ويدعون مَنْ يرون ضرورة دعوتهم منهم لاستماع شهادته. وإذا رفض أحد الموظَّفين تلبية الدعوة، أو إذا عرقل أعمال التفتيش، نظَّم المفتش تقريراً بشأنه رفعه إلى رئيس الإدارة التي ينتمي إليها الموظَّف مقترحاً ما يرتأي من التدابير بحقه. وعلى الإدارة المختصَّة أن تبتّ في الأمر خلال أربع وعشرين ساعة من تسلمها التقرير. ٤- لهم أنْ يكلفوا الموظَّفين العمل خارج ساعات الدوام الرسمي، وأنْ يوقفوا منح الإجازات أثناء التفتيش، وأنْ يتَّخذوا جميع التدابير الإحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق، ومنها توقيف الموظَّفين الذين يتناولهم التفتيش عن العمل مؤقتاً على أنْ يعلموا بهذا التدبير خلال أربع وعشرين ساعة الوزير المختص، ليبتّ في الأمر، ورئيس إدارة التفتيش المركزي ليأخذ علماً به. ٥- لهم أنْ يجمعوا عند الإقتضاء من المؤسسات الخاصة والأفراد المعلومات الشفهية أو الخطية التي يقدرون أنها تسهل مهمتهم. ٦- لهم أنْ يستعينوا بالخبراء في الأمور التي تتوقَّف معرفتها والكشف عن حقيقتها إلى خبرة فنية، على أنْ يوافق رئيس إدارة التفتيش المركزي على ذلك، وأنْ يتولَّى تكليف الخبراء بنفسه، وأنْ يُحدِّد تعويضاتهم عند الإقتضاء ضمن حدود الاعتمادات المخصَّصة لهذه الغاية في الموازنة. ٧ -أ- للمفتش العام أنْ يفرض، عند الإقتضاء، على جميع الموظَّفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون،

=

مهلة شهر، وبدوره يُرسل رئيس إدارة التفتيش المركزي نسخة عن التقرير إلى الوزير، أو رئيس الإدارة المختصَّة ومجلس الخدمة المدنية، وإذا كانت المخالفة مالية يتمّ إرسال نسخة من التقرير إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة للتدقيق وبيان اقتراحه بشأنها[١].

بعد ذلك، تتداول الهيئة في التقرير فيكون لها أنْ تفرض (مباشرة) أياً من عقوبات الدرجة الأُولى والثانية عدا عقوبات: إنزال الدرجة، إنزال الرتبة، والصرف من الخدمة والعزل.

وللمفتش العام أو المفتش، أنْ يفرض العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام، وهي إحدى هاتين العقوبتين: التأنيب، أو حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، على الموظَّفين من الفئة الثانية فما دون، بالنسبة للمفتش العام، وعلى الموظَّفين من الفئة الثالثة فما دون بالنسبة للمفتش، وذلك في حالة المخالفات المشهودة، أو في حالة عرقلة أعمال التفتيش[٢].

وإذا ما كانت المخالفة المُرتكبة من قِبَل الموظَّف تشكل جريمة جزائية فللمفتش الحق في أنْ يقترح ملاحقة الموظَّف المخالف أمام القضاء الجزائي[٣].

واستناداً إلى نصِّ المادة (٦٢) من نظام الموظَّفين العموميين في لبنان (٥٩/١١٢) فإنْ أتى الموظَّف عملاً مضراً بالغير أثناء ممارسته الوظيفة أو بسببها تعود الدَّولة على الموظَّف بالتعويض إذا ثبت ارتكابه خطأً جسيماً كان من الممكن تلافيه، وذلك بالاستناد إلى المسؤولية المدنية.

في المخالفات المشهودة، أو في حالات عرقلة أعمال التفتيش، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام، إحدى العقوبتين الأُولى والثانية من الدرجة الأُولى المنصوص عليها في المادة (٥٥) من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، وذلك مع مراعاة أحكام البند (٦) من المادة (٥٦) من المرسوم الإشتراعي المذكور. وللمفتش أنْ يفرض، عند الإقتضاء، للأسباب ذاتها، وفقاً للأصول المبيَّنة في الفقرة (أ) أعلاه، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المديرين ورؤساء المصالح، إحدى العقوبتين المذكورتين، على جميع الموظَّفين الدائمين من الفئة الثالثة فما دون.....".

(١) المادة (١٨) من المرسوم الإشتراعي (١٩٥٩/١١٥) إنشاء التفتيش المركزي جاءت بنصّها الآتي: "١- على المفتشين أنْ يقدموا إلى رئيس إدارة التفتيش المركزي بواسطة المفتش العام الذي ينتمون إليه تقارير إسبوعية عن المهام التي كلفوا بها، وأنْ يقدموا إليه بالطريقة نفسها تقريرهم النهائي واقتراحاتهم في مهلة شهر على الأكثر. ولا يجوز تمديد هذه المهلة إلاَّ بإذن خاص من رئيس إدارة التفتيش المركزي على أنْ لا تتجاوز المهلة الجديدة شهراً آخر. ٢- يُرسل رئيس إدارة التفتيش المركزي نسخة عن تقارير التفتيش النهائية إلى كلّ من الوزير أو رئيس الإدارة المختصَّة ومجلس الخدمة المدنية. وإذا كان التقرير يتناول قضايا مالية يبلغ نسخة عنه أيضاً إلى المدَّعي العام لدى ديوان المحاسبة للتدقيق فيها وإعادتها له مذيَّلة بمطالعته واقتراحاته".

(٢) علي مرهج أيوب، مرجع سابق، ص٨٧٤.

(٣) المرسوم رقم (٢٨٦٢) صادر في ١٩٥٩/١٢/١٦ (أصول التفتيش) في لبنان المادة (١٠) التي تنصُّ على ما يأتي: "... وإذا ظهر للمفتش أنَّ ثمَّة مخالفة تشكل جرماً جزائياً، حق له اقتراح ملاحقة الموظَّف المسؤول أمام القضاء من دون انتظار نهاية التفتيش...".

ثالثاً: الهيئة العليا للتأديب

يتمُّ التحقيق في الهيئة العليا للتأديب بعد أنْ يُحال الموظَّف المخالف على مجلس التأديب استناداً للأحكام القانونيَّة المنظَّمة للإدارة التابع لها[١]، حيث يتمُّ تبليغ قرار الإحالة على مجلس التأديب إلى كلّ من مجلس التأديب، ومفوض الحكومة، والإدارات الأخرى المختصَّة، كما تلتزم الإدارة التابع لها الموظَّف المُحال إلى مجلس التأديب بإبلاغه بقرار الإحالة، وتطلب منه تحديد مكان معيَّن ليجري تبليغه عليه، ويتم تثبيت العنوان في وثيقة وتوقع من قِبَلِه، وتنظِّم الإدارة التابع لها الموظَّف ملف القضية وترسله إلى مفوض الحكومة، الذي بدوره يدرس القضية ويقدِّم مطالعة بشأنها إلى المجلس خلال شهر، متضمِّنة توصيف مخالفة المتَّهم وأدلة الإثبات المتوافرة مع المقترحات التي يراها مناسبة، ويقوم المجلس بطلب ملف القضية وسائر المستندات والوثائق التي تستوجب الإطلاع عليها إذا تطَّلب الأمر التوسُّع في التحقيق[٢]، كما ويدعو المجلس الموظَّفين الذين قاموا بالتحقيق أو التفتيش، ليستوضح الأمور التي يرى أنَّه من الضروري توضيحها، ويدعو المجلس أيضاً الشهود لدعم الأدلة التي ظهرت من خلال التحقيق على أنْ يتم تبليغهم من خلال الإدارة المختصَّة، وقد يستلزم التحقيق الاستعانة بخبراء إذا كان موضوع التحقيق يتطلَّب الاستعانة بالخبراء، ويتمُّ تدوين محضر بالتحقيق، وبكافة الإجراءات المتَّخذة من قِبَل المجلس، ويوقع عليه الموظَّف المُخالف، والشهود، والخبراء، وكل من تمَّ استجوابه، أو تثبيت شهادته وخبرته بالموضوع. وبعد ذلك، يُحال التحقيق إلى الهيئة للمحاكمة وإصدار القرار[٣]. وعلى المجلس أنْ يبتّ في القضية خلال شهرين على الأكثر من تاريخ إيداع رئيسه مطالعة مفوَّض الحكومة، وهي إحدى أهم الضمانات في نظام التأديب في لبنان[٤].

---

(١) نظام الهيئة العليا للتأديب في لبنان المرسوم الإشتراعي رقم (٧٢٣٦) تاريخ ١٩٦٧، نصَّت المادة (٣) منه على الآتي: "تجري الإحالة على المجلس وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة المطبَّقة في الإدارة التابع لها الموظَّف".

(٢) نظام الهيئة العليا للتأديب في لبنان المرسوم الإشتراعي رقم (٧٢٣٦) تاريخ ١٩٦٧، نصَّت المادة (٢٨) منه على أنَّ: "للمجلس عند الإقتضاء: - أنْ يطلب تزويده بالملف الشخصي للموظَّف من الإدارة التابع لها، وبكلّ مستند أو وثيقة يرى من اللازم الاطِّلاع عليها. - أنْ يدعو بواسطة الإدارة المختصَّة الموظَّفين الذين قاموا بالتحقيق أو بالتفتيش في القضايا المُحالة عليه للاستماع إليهم، وإستيضاحهم، واستكمال المعلومات منهم. - أنْ يدعو الشهود من الموظَّفين وغيرهم، ويجري تبليغهم بالطريقة التي يراها ملائمة. - أنْ يعيِّن الخبراء".

(٣) نظام الهيئة العليا للتأديب في لبنان المرسوم الإشتراعي رقم (٧٢٣٦) تاريخ ١٩٦٧، نصَّت المادة (٣٤) منه على الآتي: "تجتمع الهيئة للمذاكرة وتصدر قرارها فوراً، أو تحدِّد موعداً آخر لإصداره خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ ختام المحاكمة".

(٤) مصدق عادل طالب، مالك منسي، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، لبنان، من دون سنة طبع، ص٢٢٤.

الفرع الثاني

الضمانات الخاصة بالموظَّف

تأميناً للتوازن بين مصلحة العمل في الجهاز الإداري من جهة، وبين مصلحة الموظَّف العام من جهة ثانية، تحرص التشريعات على تقرير مجموعة من الضمانات للموظَّف المتَّهم بارتكاب المخالفة، لأنَّ نظام التأديب في الوظيفة العامة يقوم على أساس إقامة التوازن بين اعتبارين هما: (الفاعلية، والضمان). فالإدارة العامة، وهي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، تعمل من أجل الحصول على أكبر قدر من الصلاحيات لمحاسبة الموظَّف انضباطياً، وهذا هو اعتبار الفاعلية، بينما يبتغي الموظَّف أنْ تتوافر له بموجب القانون الضمانات التي توفر له الحماية من تعسُّف الإدارة في استخدام صلاحياتها في التأديب، وهذا هو اعتبار الضمان(١).

لقد قرَّرت أنظمة التأديب الضمانات للموظَّف العام في مواجهة سلطة الإدارة عند محاسبته تأديبياً، ولهذه الضمانات مصدران، وهما: المبادئ القانونيَّة، والنصوص التشريعيَّة(٢). وأبرز هذه الضمانات تلك التي تتَّصل بإجراءات فرض العقوبة، وفرض رقابة القضاء الإداري، وبذلك، فالضمانات يمكن إجمالها بالآتي:

أوَّلاً: تحديد واجبات الموظَّف والعقوبات التي تترتَّب جزاءً لمخالفتها(٣)

إنَّ تحديد واجبات الموظَّف وتقنينها ضمن أنظمة الوظيفة العامة كما فعل المشرِّع اللبناني في نظام الموظَّفين العموميين الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩، أو ضمن أنظمة التأديب كما فعل المشرِّع العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، إنَّما يشكِّل ضمانة للموظَّف؛ بحيث يحيط التشريع الموظَّف سلفاً بواجباته الوظيفيَّة المُفترض عليه اتباعها كسلوك أثناء تأديته لوظيفته، والتي إذا ما خالفها، سيضع نفسه مَوضع المحاسبة نتيجة لإخلاله بالواجبات، ما يُعرِّضه إلى العقوبات التي تكون محدَّدة على سبيل الحصر، والتي يعلم بنتائج فرضها عليه،

---

(١) ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ٢٠٠٩، ص٢٤٩ .

(٢) بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، المطبعة العصرية، الكويت، من دون سنة طبع، ص٢١٢.

(٣) تغريد محمد قدوري، مرجع سابق، ص٤١٣.

الأمر الذي يحمله على احترام الواجبات وتجنب العقوبات.

ثانياً: التبليغ[١] والمهل الزمنية

إنَّ تبسيط الإجراءات في نظام التأديب وسرعة إنجازها[٢]، يتطلَّب من المشرِّع تحديد إجراءات تبليغ[٣] محدَّدة، وضمن مِهَل زمنية معيَّنة ومقبولة للموظَّف المتَّهم والشهود وجميع أطراف التحقيق، وذلك من أجل تأمين إنجاز هذه الإجراءات خلال مدَّة معيَّنة من الزمن، تضمن سرعة الإنجاز مع تحديد الطرف المُقصِّر في أداء أعمال التحقيق من أجل محاسبته، وحمل القائمين بإجراءات التحقيق على إنجازها، وفق ما يتطلَّبه النظام الوظيفي بغية تحقيق المصلحة العامة.

ثالثاً: مواجهة الموظَّف وتأمين حق الدفاع

تعني إعلام الموظَّف بالمخالفات المتَّهم بها؛ على أنْ يصل العِلم الحقيقي واليقيني بإفهامه بالمآخذ المنسوبة إليه، والإجراءات التي سيتمُّ اتِّخاذها، ومواجهته بكافة الأدلة والإثباتات المتوافرة، هذا معناه إحاطة الموظَّف بالتهمة المنسوبة إليه، وبالأدلة والشبهات المُستند عليها توجيه الاتِّهام[٤]، ومنحه حق الاطلاع على ملف التحقيق وكافة الأوراق والمستندات ذات الصلة، ليتسنَّى للموظَّف المتَّهم بالمخالفة التأديبيَّة دراسة الملف وإعداد دفاعه[٥] ضد التهمة المنسوبة إليه، وليتمكَّن من تقديم الأدلة التي تُثبت عدم علاقته بالمخالفة من مستندات أو سجلات، وطلب شهادة الشهود، كذلك وبموجب حق المواجهة وحق الدفاع المذكور يتم

---

(١) عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص٣٦٥.

(٢) ينظر: الأسباب الموجبة لقانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، حيث جاء فيها: "لغرض تبسيط الإجراءات الانضباطية وسرعة الحسم....".

(٣) قرار مجلس شورى الدَّولة في لبنان رقم (٤٨٠) تاريخ ٢٠٠٧/٥/٢: "إنَّ التبليغ في إطار المنازعات التأديبيَّة يُعتبر من الضمانات المستقرة لأصحاب العلاقة. إنَّ التبليغ يجب أنْ يكون كاملاً. وذلك بأنْ يستلم صاحب العلاقة نسخة كاملة عن القرار التأديبي، لكي يتمكَّن من الإطلاع على مضمونه بشكلٍ كامل وكافٍ، يمكنه من تحديد موقفه من القرار، ومن تحديد ما إذا كان يتضمَّن من أسباب طعن تمكنه من تقديم مراجعة قضائية"؛ مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث والعشرون، قرارات السنة القضائية (٢٠٠٦ – ٢٠٠٧)، المجلد الثاني، ص١٠٧٧.

(٤) سامي صادق الملا، إعتراف المتهم (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص٣٦.

(٥) قرار مجلس شورى الدَّولة في لبنان رقم (٦٧) تاريخ ٢٠٠١/١٠/٢٣: "عند سكوت النص، يبقى هناك حد أدنى من الضمانات يستمد من مبدأي الوجاهية وحق الدفاع، وهما يقضيان بإطلاع الموظَّف على المآخذ المنسوبة إليه وتمكينه من ممارسة حقوق الدفاع"؛ مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد السابع عشر، قرارات السنة القضائية (٢٠٠١ – ٢٠٠٢)، المجلد الأوَّل، ص٢٦.

منح الموظَّف حق الاستعانة بمحامٍ أو بموظَّف واحد من رتبته من أجل الدفاع عنه[١].

علماً أنَّه ينبغي وضع جميع الأوراق التحقيقيَّة، والأدلة، والمستندات، تحت تصرُّف الموظَّف للاطِّلاع عليها[٢]، واستنساخ ما يحتاجه من المستمسكات[٣]، ويجب أنْ يتم هذا الأمر في مكانها وأمام الجهة المختصة بالتحقيق.

لقد أقرَّ التشريع اللبناني هذه الضمانة في المرسوم الاشتراعي رقم (٢٨٦٢) لسنة ١٩٥٩ المتعلِّق بأصول التفتيش المركزي في المادة (١٣) والتي نصَّت على أنَّه: "إذا تضمَّن تقرير المفتش اقتراحاً بمؤاخذة أحد الموظَّفين، وجب على المفتش العام أنْ يبلِّغ هذا الموظَّف التقرير، أو خلاصة عنه، لبيان دفاعه الخطي خلال أسبوع على الأقل من تاريخ التبليغ".

كذلك، وفي نظام المجلس التأديبي العام للموظَّفين في لبنان الصادر بموجب المرسوم رقم (٧٢٣٦) لسنة ١٩٦٧ في المادة (٢٢) ورد الآتي: "يوجِّه المجلس أوراق التبليغ إلى الموظَّف في مركز عمله، أو في مقامه المختار، أو في مقامه الحقيقي، بواسطة الإدارة التابع لها، أو بواسطة قوى الأمن الداخلي، أو بأية طريقة إداريَّة أخرى يراها ملائمة...".

هذا ما أكَّده مجلس شورى الدَّولة اللبناني بالقول: "إنَّه يتوجب على كلّ سلطة قضائية أم إداريَّة منحها القانون صلاحية فرض عقوبات تأديبيَّة أنْ تبلغ الموظَّف قبل أنْ تتَّخذ بحقِّه عقوبة من شأنها إلحاق الضرر به التقاريرَ والمعلوماتِ والمستنداتِ الموجودةَ بحوزتها، والتي بنظرها تدينه؛ كي يتمكن الموظَّف من بيان أقواله والدفاع عن نفسه، وإنَّ تلك الإجراءات هي من الأصول الجوهرية لتعلقها بالمبادىء العامة التي يؤدِّي عدم احترامها إلى إبطال القرار التأديبي"[٤].

أمَّا في التشريع العراقي، فلم يرد أي نص في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على شيء من ذلك، وهو يمثِّل عدم تكريس حق العلم أو المواجهة[٥]، إنَّ هذا النقص يتطلَّب

---

(١) نظام الموظَّفين العموميين في لبنان رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المادة (٥٩) الفقرة (٤) نصَّت على ما يأتي: "يحق للموظَّف أنْ يطلع على كامل الأوراق المتعلقة به، وأنْ يستنسخ منها ما يراه لازماً للدفاع عن نفسه، وأنْ يستعين بمحام واحد، أو بموظَّف واحد، من رتبته أثناء مثوله أمام المجلس".

(٢) محمد طه بدوي، محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في النظم الإداريَّة، دار المعارف، مصر، ١٩٥٧، ص٢٠٣.

(٣) زهدي يكن، كتاب القانون الإداري، المكتبة العصرية، صيدا وبيروت، من دون سنة طبع، ص٣٧٩.

(٤) قرار مجلس شورى الدَّولة في لبنان رقم (٥٢٣) تاريخ ١٩٩٨/٥/١٤، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث عشر، قرارات السنة القضائية (١٩٩٧ – ١٩٩٨)، المجلد الثاني، ص٥٠١.

(٥) تغريد محمد قدوري النعيمي، مرجع سابق، ص٤١٩.

إعادة النظر بالتشريع العراقي؛ وتوفير هذه الضمانة الجوهرية وذلك بالنص صراحةً على وجوب مواجهة الموظَّف بالمخالفات والأدلة المنسوبة إليه(١)، لكي يتمكَّن الموظَّف من إعداد الدفاع عن نفسه، خصوصاً وأنَّ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نصَّ على حق الدفاع في المادة (١٩) البند (رابعاً) في باب الحقوق والحريات في فصل الحقوق حيث أكَّد على الآتي: "حق الدفاع مقدَّس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة"، وهذا ما يدلُّ على أنَّ حق الدفاع بما فيه الاستعانة بمحام هو "حق دستوري" لا يمكن مخالفته، ويمكن لحين إجراء تعديل في القانون تطبيق النص الدستوري كونه يشكِّل النص الأعلى.

رابعاً: حياد السلطة التأديبيَّة

استقرَّ الفقه الإداري على مبدأ مهم وهو: "عدم جواز الجمع بين وظيفة الاتِّهام ووظيفة الحكم"، وذلك لضمان حياد السلطة التأديبيَّة، ويثور التساؤل: هل يمكن تطبيق هذا المبدأ في ظلِّ نظام التأديب الرئاسي والذي يكون للرئيس الإداري فيه صلاحية فرض العقوبات التأديبيَّة؟ وهل يمكن للموظَّف أنْ يطلب تنحية أو ردِّ جهة التحقيق أو الجهة المصدِّرة للقرار؟(٢).

ممَّا يُلاحظ في نظام التأديب العراقي، أنَّه لم يتضمَّن قانون الانضباط الصادر بصدده أي نص يجيز للموظَّف (المتهم) بطلب رد، أو تنحية عضو اللَّجنة التحقيقيَّة. وهنا، لا يمكن الحديث عن وجود ضمانة حياد اللجان التحقيقيَّة(٣).

أما في لبنان، فقد يصادف أنْ يشترك المفتش نفسه الذي أجرى التحقيق مع الموظَّف، وأعدَّ التقرير بشأنه في هيئة التفتيش المركزي – التي تقوم بالتحقيق – تمهيداً لفرض العقوبة، وبذلك يكون المفتش المذكور قد جمع صفة الخصم والحكم في الوقت عينه(٤).

بَيْدَ أنَّنا نجد هذه الضمانة أكثر ما تكون مكفولة للموظَّف في نظام التأديب شبه القضائي حيث حرصت بعض التشريعات على النصّ على هذه الضمانة، ومنها التشريع اللبناني في نظام الهيئة العليا

---

(١) وهيب عياد سلامة، ثروت عبد العال، الوجيز في القانون الإداري، جامعة أسيوط، كلية الحقوق، القاهرة، ٢٠٠١، ص٣٨٨.

(٢) يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص٤٤٢.

(٣) محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأوَّل، مطبعة دار نشر الثقافة، الإسكندرية، ١٩٥٢، ص٣٤١.

(٤) تغريد محمد قدوري النعيمي، مرجع سابق، ص٤٢٧.

للتأديب[١]، وبالنظر إلى ما تقدَّم وتأسيساً عليه، فإنَّ حياد السلطة التأديبيَّة يكتسب الأهمية القصوى بهدف طمأنة الموظَّف لجهة التحقيق والمحاكمة، بحيث يشعر بأنَّه يُحاسَب أمام جهة بعيدة عن الانحياز.

لذلك، برأينا يكون من الضروري أنْ يتبنَّى التشريع العراقي هذه المبادىء في قانون الانضباط العام من خلال إدخال التعديلات على نظام تشكيل اللجان التحقيقيَّة.

خامساً: تعليل أو تسبيب قرار العقوبة

إنَّ توصيات الجهة القائمة بالتحقيق التي تضمنها التقرير، أو المحضر الذي يتضمن الاتِّهام، أو عدمه، تستلزم التعليل أو التسبيب من أجل توضيح الأساس القانوني الذي بُنيَت عليه هذه التوصيات والقرارات، والاستعانة بالأدلة الثبوتية التي تدعم القرار.

كما أنَّ قرار فرض العقوبة هو "قرار إداري" يجب أنْ يتوافر فيه ركن السبب الذي جعل السلطة التأديبيَّة تتَّخذ قرار فرض العقوبة من عدمه، وركن السبب في القرار التأديبي في هذه الحال هو: ارتكاب الموظَّف لمخالفة تأديبيَّة، أو الإخلال بالواجبات الوظيفيَّة، أو انتهاك الأعمال المحظورة في ما يمثِّل خروجاً عن القاعدة القانونيَّة، وعن أداء الواجبات وتجنُّب المحظورات[٢]، والقاعدة القانونيَّة هي قاعدة مُلزمة بمعنى أنَّ هناك عقاباً بيد السلطة التأديبيَّة يفرض على الموظَّف المخالف للقاعدة؛ فعلى الموظَّفين المعنيين بالتأديب إطاعة القواعد القانونيَّة، ليس خوفاً من الجزاء، وإنَّما اقتناعاً منهم بأنَّها تحقِّق مصالحهم، "ومما لا شكَّ فيه، أنَّه كلَّما ارتقى المجتمع، ازداد شعور أفراده باحترام القاعدة القانونيَّة دون النظر إلى ما يمكن

---

(١) نظام المجلس التأديبي العام للموظَّفين في لبنان الصادر بموجب المرسوم رقم (٧٢٣٦) تاريخ ١٩٦٧/٥/٨ نصَّت المادة (٤٠) منه على الآتي: "تشكل الحالات التالية أساساً لطلب تنحية رئيس المجلس أو العضو أو مفوض الحكومة عن النظر في القضية:
- إذا كان له أو لزوجته مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في القضية.
- إذا كان بينه وبين الموظَّف قرابة أو مصاهرة من عمود النسب أو من الحاشية لغاية الدرجة الرابعة، ولو بعد انحلال الزواج الذي نتجت عنه المصاهرة.
- إذا كان خطيباً لموظَّفة مُحالة على المجلس التأديبي العام.
- إذا سبق أنْ كان ممثلاً قانونياً للموظَّف.
- إذا سبق له أنْ أجرى تحقيقاً أو تفتيشاً في المخالفة التي اقترنت بالإحالة على المجلس.
- إذا وُجِدَ بينه وبين الموظَّف عداوة موصوفة.
- إذا وُجِدَ بينه وبين الموظَّف، أو أحد أقاربه، أو مصاهريه لغاية الدرجة الرابعة، دعوى مدنية أو جزائية في خلال السنوات الخمس السابقة.
(٢) إسلام إحسان، مرجع سابق، ص١٠٤ وما بعدها.

توقيعه من جزاء، بَيد أنَّ هذا لا ينتقص من أهمية الجزاء للقاعدة القانونيَّة، فالقانون كما سبق ورأينا، إنَّما وُضِعَ لينظِّم سلوك الأشخاص في المجتمع، ولهؤلاء إرادة قد تنصاع لحكم القانون، وقد تخالفه، فكان لا بدَّ من أنْ تكون القاعدة القانونيَّة مُقترنة بجزاء كي يخشى الناس مخالفتها، وتوقيع الجزاء عليهم عند مخالفة حكمها"[1]. وإنَّ أغلب التشريعات تضمَّنت النص على وجوب تعليل القرارات التأديبيَّة، وهذا ما نجده واضحاً في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي في المادة (١٠) منه[2]، وكذلك نجد أنَّ المشرِّع اللبناني قد نصَّ على ذلك في المادة (٣٦) من نظام المجلس التأديبي العام للموظَّفين[3]، وكذلك في المادة (٥٩) الفقرة (٩) من نظام الموظَّفين العموميين[4]، باعتبار أنَّ القرارات التأديبيَّة الصادرة عن مجالس التأديب أو الهيئات التأديبيَّة يجب أنْ تكون معلَّلة دائماً، لأنَّها قرارات صادرة عن هيئات إداريَّة ذات طابع قضائي، وقد اعتبر الاجتهاد الإداري تعليل هذه القرارات من المبادىء العامة للقانون، إلاَّ أنَّه في نظام الموظَّفين العموميين لم يتضمَّن إلزام السلطات التأديبيَّة الإداريَّة المنصوص عليها في المادة (٥٦) (رئيس الدائرة، المدير، رئيس المصلحة، القائمقام، المدير العام، المحافظ، الوزير)، بتعليل القرارات التأديبيَّة الصادرة عنها، لعدم وجود نص يفرض عليها ذلك، وهو أمر يخلّ بإحدى الضمانات الممنوحة للموظَّف[5].

إنَّ جميع هذه الضمانات الممنوحة للموظَّف المتَّهم بالمخالفة، يجب توافرها ومراعاتها من قِبَل جهة التحقيق، أو المجلس التأديبي، حتى لا يكون قرار فرض العقوبة التأديبيَّة عرضة للإبطال عند اعتراض الموظَّف عليه لدى القضاء الإداري، ما يستوجب أنْ تكون هناك سلطات تحقيق مؤهَّلة لتوجيه الاتِّهام وفرض العقوبة العادلة على الموظَّف.

---

(١) محمد حسن قاسم، مبادىء القانون مدخل لدراسة القانون والالتزامات، الدار الجامعية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٨، ص١٨ وما بعدها.

(٢) قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل المادة (١٠) منه التي نصَّت على ما يلي: ".... وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتَّخذته من إجراءات، وما سمعته من أقوال، مع توصياتها المسبّبة....".

(٣) نظام المجلس التأديبي العام للموظَّفين في لبنان الصادر بالمرسوم رقم (٧٢٣٦) لسنة ١٩٦٧ المادة (٣٦) منه على أنَّه: "يجب أن تكون قرارات المجلس معلَّله...".

(٤) نظام الموظَّفين العموميين في لبنان الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩، الفقرة (٩) من المادة (٥٩) نصَّت على أنْ: "يتخذ المجلس قرارات معلَّلة بأكثرية الأصوات".

(٥) يوسف سعد الله خوري، مرجع سابق، ص٤٧٠.

المطلب الثاني

المرجع الصالح لتوجيه الاتِّهام وفرض العقوبة

تقوم السلطة المختصَّة بالتأديب بدورين في هذا المجال: أوَّلهما دورها في تحديد المخالفة، وثانيهما في حصر تحديد العقوبة الملائمة استناداً الى سلطتها التقديرية[1]، إنَّ السلطة التقديرية لجهات التأديب الإداري تخضع لمبدأين أساسيين:

الأوَّل: أنْ تشكل المخالفة أو الفعل الذي ارتكبه الموظَّف خرقاً للقانون.

الثاني: يجب أنْ تكون المخالفة أو الفعل المُرتكب ذات طبيعة مهنية، بمعنى أنْ تكون قد ارتُكبت أثناء الخدمة أو بسببها، وأثَّرت سلباً على سَير عمل المرفق العام[2].

ونتيجةً لتفاوت التشريعات في مسألة تحديد الجهة الإداريَّة المخوَّلة بتوجيه الاتِّهام إلى الموظَّف، وتحديد الجهة المختصَّة بفرض العقاب بسبب تعدُّد الأنظمة التأديبيَّة إلى أنظمة رئاسية، أو شبه قضائية، أو قضائية؛ وعليه، سنتناول ذلك في فرعين، الفرع الأوَّل: سيُخصص لبحث المرجع الصالح لتوجيه الاتِّهام للموظَّف، والفرع الثاني: سيُخصص لبحث المرجع الصالح بفرض العقوبات التأديبيَّة.

الفرع الأوَّل: سلطة توجيه الاتِّهام

الفرع الثاني: سلطة فرض العقوبات

الفرع الأوَّل

سلطة توجيه الاتِّهام

من المعلوم أنَّ نظام التأديب يختلف من دولة إلى أخرى، بحسب طبيعة النظام المتَّبع فيها، فبعض الدول تعتمد النظام الرئاسي، وهذا يعني أنَّ الإدارة تستقلُّ في تحديد المخالفة واختيار العقوبة المناسبة لها من بين العقوبات التي نصَّ عليها القانون، والبعض الآخر يسلك الاتِّجاه القضائي، ومؤداه أنْ يترك للجهة القضائية سلطة تحديد المخالفة التأديبيَّة، وكذلك اختيار العقوبة الملائمة لها، وهناك الاتِّجاه شبه القضائي

---

(١) مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٣، ص٥٣.

(٢) غازي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، موسوعة القوانين العراقية، ٢٠٠٦، ص١١.

في هذا النظام، حيث تنفرد الإدارة به أيضاً في تحديد المخالفة؛ إلاَّ أنَّها قبل فرض العقوبة، يجب عليها استشارة جهة أو هيئة أخرى، سواء أكانت لجنة أم مجلس تأديب، لإبداء الرأي بشأن الجزاء المناسب للمخالفة التي قرَّرتها السلطة الإداريَّة، ويكون رأي اللَّجنة أو المجلس استشارياً غير مُلزم للجهة الإداريَّة أو قد يكون مُلزماً[1].

ويتبع العراق النظام الرئاسي في تأديب الموظَّفين، وهو الذي أناط بالسلطة الإداريَّة الرئاسية ممارسة التأديب وفق قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام النافذ رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

إنَّ السلطة المختصَّة بالتأديب، هي سلطة الاتِّهام والإحالة إلى التحقيق وهي الإدارة، ومن خلال قراءة نصّ المادة (١٠) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل نجد أنَّ الوزير أو رئيس الدائرة يمثلان السلطة المختصة باتِّهام الموظَّف وإحالته إلى التحقيق، حيث لم يتطرَّق قانون الانضباط النافذ إلى الإجراءات الواجب اتباعها بالإحالة إلى التحقيق بشكل مفصَّل؛ بل اكتفى بالإشارة في الفقرة (ثانياً) من المادة المذكورة أعلاه إلى أنَّه: "تتولَّى اللَّجنة التحقيقَ تحريرياً مع الموظَّف المُحال عليها..."؛ لذا، يتبيَّن أنَّ قانون الانضباط النافذ قد حدَّد السلطة المختصة بتوجيه الاتِّهام كالآتي:

١- الوزير.

٢- رئيس الدائرة: ويُقصد به رئيس الدائرة المرتبطة بوزارة.

أمَّا في لبنان، فقد اتَّبع المشترع النظام شبه القضائي، الذي يُعَدُّ في أساسه نظاماً رئاسياً باعتبار أنَّ الرئيس الإداري التسلسلي هو المرجع الذي له سلطة توجيه الاتِّهام وفرض العقوبة، إلاَّ أنَّه لا يمتلك هذه السلطة منفرداً، بل يفرض عليه القانون اتِّباع إجراءات يكون من شأنها أنْ تؤمِّن للموظَّف الضمانات في مواجهة الاتِّهام، ومن هذه الإجراءات: استطلاع رأي هيئة التفتيش المركزي قبل اتِّخاذ قرار العقوبة التأديبيَّة بالموظَّف كإجراء مُلزم يؤدِّي عدم الأخذ به إلى بطلان القرار، كما أنَّ هذا النظام قد يكون غير رئاسي تسلسلي، بحيث إنَّ جهة الاتِّهام تكون مجلس التأديب الذي يغلب عليه الطابع الإداري، والذي تكون أحكامه خاضعة لرقابة مجلس شورى الدَّولة باعتباره مرجعاً تمييزياً لهذه الأحكام[2]، إنَّ هذا ما أقرَّه نظام مجلس

---

(١) يوسف سعد الله خوري، مرجع سابق، ص٢٨٥.

(٢) تغريد محمد قدوري النعيمي، مرجع سابق، ص٣٨٨ وما بعدها.

شورى الدَّولة في لبنان المنفذ بموجب المرسوم رقم (١٠٤٣٤) تاريخ ١٩٧٥ في المادة (١١٧) والتي نصَّت على ما يأتي: "يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائية وإنْ لم ينص القانون على ذلك".

وفق ما تقدَّم، فإنَّ سلطة الاتِّهام في لبنان واستناداً إلى المادة (٥٨) من نظام الموظَّفين العموميين هي:

أوَّلاً: السلطة الإداريَّة التسلسلية التي يعود لها حق التعيين، ويتم ذلك بموجب مرسوم أو قرار.

ثانياً: هيئة التفتيش المركزي[(١)].

الفرع الثاني

سلطة فرض العقوبات

السلطة التأديبيَّة، هي السلطة التي تفرض العقوبات على الموظَّف في حال ارتكابه مخالفة[(٢)]، وتبدأ إجراءات فرض العقوبة التأديبيَّة عندما تتوافر الأدلة والقرائن بأنَّ الموظَّف قد قام بارتكاب مخالفة، عندها يجب مواجهة الموظَّف بما يُنسَب إليه من أفعال تستوجب مخالفة تأديبيَّة أو انضباطية.

لكن، قبل تحديد المرجع الصالح أو السلطة المختصة في القانون العراقي بفرض العقوبة في ظلِّ القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، نرى أنَّه من المهم قبل ذلك أنْ نذكّر بالعقوبات التي نصَّ عليها القانون أعلاه، إذ إنَّ القانون المُشار إليه، حدَّد عقوبات انضباطية، وحدَّد آثارها، وصنَّفها حسب تدرُّجها من الأخف إلى الأشد وهي كالآتي:

أ- **لفت النظر:** تكون هذه العقوبة بإشعار الموظَّف تحريرياً بالمخالفة المُرتكبة من قِبَلِه، وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي، وعدم ارتكاب مخالفة مستقبلاً، بحيث يترتَّب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة لمدة ثلاثة أشهر.

ب- **الإنذار:** ويكون بإشعار الموظَّف تحريرياً بالمخالفة التي ارتكبها، وتحذيره من ضرورة عدم الإخلال بواجباته الوظيفيَّة مستقبلاً، وهي أشد من عقوبة لفت النظر، بما يترتَّب عليه تأخير الترفيع أو الزيادة لمدة (٦) أشهر.

---

(١) نظام الموظَّفين العموميين في لبنان، المرسوم الإشتراعي (١٩٥٩/١١٢)، المادة (٥٨).

(٢) محمد عبد الوهاب الساكت، الأمين العام لجامعة الدول العربية، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون سنة طبع، ص٨١ وما بعدها.

ج- قطع الراتب: يُعتبر قطع الراتب من العقوبات الماليَّة التي تتطلَّب حسم القسط اليومي من راتب الموظَّف مدة لا تتجاوز (١٠) أيام بأمر تحريري، تُذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظَّف والمستوجبة فرض العقوبة عليه، ويترتَّب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً للآتي:

١- خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.

٢- شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوزت مدة العقوبة (٥) أيام[1].

د- التوبيخ: ويكون بإشعار الموظَّف تحريرياً بالمخالفة التي ارتكبها، والأسباب التي جعلت من سلوكه مخالفة تأديبيَّة؛ حيث يطلب إليه وجوب اجتنابها وتحسين أدائه الوظيفي. لقد رتَّب المشرِّع على هذه العقوبة أثراً وهو تأخير الترفيع أو الزيادة لمدة سنة، وإنَّ عقوبة التوبيخ يمكن أنْ تفرض لمرتين متتاليتين استناداً إلى أحكام المادة (٨) البند (سابعاً) الفقرة (أ) من القانون.

هـ- إنقاص الراتب: وهي عقوبة يُقصَد بها الخصم من راتب الموظَّف بنسبة لا تتجاوز (١٠٪) من راتبه الشهري، ولمدة لا تقل عن ستة أشهر، ولا تزيد على سنتين، وذلك بموجب "أمر تحريري" يشعر الموظَّف من خلاله بالفعل الذي ارتكبه، ويترتَّب على هذا الأمر آثار مالية هي تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين، ويبدأ سريان مدة التأخير في الترفيع، أو الزيادة، من تاريخ استحقاق الموظَّف الترفيع، أو الزيادة[2].

ويمكن معاقبة الموظَّف بهذه العقوبة مرتين، وفي المرة الثالثة يستوجب الأمر عقوبة الفصل وفقاً لأحكام المادة (٨) البند (سابعاً) الفقرة (أ) من القانون.

و- تنزيل الدرجة: ويحصل بموجب أمر تحريري يتمُّ بموجبة إشعار الموظَّف بالفعل الذي ارتكبه، ويكون الأثر المترتِّب عليها كالآتي[3]:

١- بالنسبة للموظَّف الخاضع لقوانين، أو أنظمة، أو قواعد، أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجة الماليَّة والترفيع: ينزل راتب الموظَّف إلى الحدّ الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي

---

(١) الفقرة (اولاً) و(ثانياً) و(ثالثاً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي (١٤/١٩٩١).
(٢) الفقرة (أوَّلاً) من المادة (٩) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي (١٤/١٩٩١).
(٣) الفقرة (رابعاً) و(خامساً) و(سادساً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي (١٤/١٩٩١).

نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقرَّرة في الدرجة المنزل إليها)، ويُعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل الدرجة بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة، مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

٢- بالنسبة للموظَّف الخاضع لقوانين، أو أنظمة، أو قواعد، أو تعليمات خدمة، تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين: تخفَّض العقوبة زيادتين من الراتب، ويُعاد الموظَّف المخالف إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته، بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المَقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

٣- بالنسبة للموظَّف الخاضع لقوانين، أو أنظمة، أو قواعد، أو تعليمات خدمة، تأخذ بنظام الزيادة السنوية: تخفَّض العقوبة المفروضة ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظَّف، مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

علماً أنَّ هذه العقوبة يمكن أنْ تُفرض مرتين خلال خمس سنوات قبل أنْ تُفرض عقوبة الفصل على الموظَّف وفقاً للفقرة (سابعاً) من المادة (٨).

ز- **الفصل:** وتُفرض عندما يصدر من الموظَّف مخالفة على درجة من الخطورة تجعل منه غير صالحاً للبقاء في الوظيفة العامة(١)، وتكون نتيجته تنحية الموظَّف عن الوظيفة مدَّة تحدد بقرار الفصل، متضمناً الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه، وعلى النحو الآتي:

١- مدة لا تقل عن سنة، ولا تزيد على ثلاث سنوات: إذا عوقب الموظَّف باثنتين من العقوبات التالية، أو بإحداهما لمرتين، ثمَّ ارتكب في المرة الثالثة خلال مدة خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأُولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها: التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة.

٢- مدة بقائه في السجن: إذا حُكِمَ عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلَّة بالشرف، وذلك ابتداءً من تاريخ صدور الحكم عليه، في هذا تُحتَسب مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل، ولا تُسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد.

ح- **العزل:** أغلب التشريعات الوظيفيَّة ومنها التشريع العراقي، فرضت عقوبة العزل كسبب لإنهاء خدمة

---

(١) فؤاد محمود معوض، تأديب الموظَّف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٢٦٧.

الموظَّف نهائياً من الوظيفة، وتُعَدُّ هذه العقوبة من أشد العقوبات التي تواجه الموظَّف في حياته الوظيفيَّة، نظراً لجسامة الأعمال التي تستوجب معاقبته بهذه العقوبة، وتفرض اللجوء إليها في حالة المخالفة الجسيمة[١]. إنَّ عقوبة العزل في القانون العراقي هي تنحية الموظَّف عن الوظيفة نهائياً، فلا يجوز إعادة توظيفه في دوائر الدَّولة والقطاع العام، ويكون ذلك بقرار مُسبَّب من الوزير في إحدى الحالات الآتية[٢]:

١- إذا ثبُت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدَّولة مضراً بالمصلحة العامة.

٢- إذا حُكِم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته، أو إذا ارتكبها بصفته الرسمية.

٣- إذا عوقب بالفصل، ثمَّ أعيد توظيفه، فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى.

ومن الجدير بالذكر، أنَّ قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدَّل، قد تضمَّن تدابير أو إجراءات تُتَّخذ بحق الموظَّف في حالات معيَّنة وهذه التدابير هي: (التضمين)[٣] (والإقصاء)[٤]، وهذه التدابير تُتَّخذ في حالة الموظَّف الذي يهمل في واجباته الوظيفيَّة، أو الذي يُخالف القانون، وهذا يعني أنَّ أسباب اتِّخاذها بموجب قرارات إداريَّة هي الأسباب ذاتها التي تؤدِّي لفرض العقوبات وهي: مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات، أو الإهمال الوظيفي، الأمر الذي يضعها حَسَبَ اعتقادنا في سلة العقوبات الانضباطية.

---

(١) الفقرة (سابعاً) والفقرة (ثامناً) من المادة (٨)قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي (١٩٩١/١٤).

(٢) ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص٢٨٤.

(٣) المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدَّل تنص على: "١- للوزير المختص أنْ يضمن الموظَّف الأضرار التي تكبدتها الخزينة بسبب إهماله أو مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات المرعية، وللموظَّف حق الإعتراض على قرار الوزير المختص لدى المحاكم المدنية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه. ٢- لا يمنع خروج الموظَّف أو المستخدم من الخدمة بأيِّ شكل كان من تضمينه وفق الفقرة (١) من هذه المادة".

وفي الوقت الحاضر ينظم أحكام التضمين قانون التضمين العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٠٢٨) تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٣، حيث جاء في المادة (١) منه: "يتحمَّل الموظَّف، أو المكلَّف بخدمة عامة، أو الشركة العامة، أو الشركة الخاصة، أو المقاول مسؤولية التعويض عن الأضرار التي تكبّدها المال العام بسبب إهماله، أو تقصيره، أو مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات".

(٤) المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدَّل تنص على أنَّه: "إذا ثبت بأنَّ شروط التوظيف المنصوص عليها في المادتين (٧) و(٨) من هذا القانون لم تكن متوفرة كلها أو قسم منها في الموظَّف عند تعيينه لأوَّل مرة، يجب إقصاؤه بأمر من سلطة التعيين، أما إذا زال المانع القانوني للتوظيف، ولا يوجد سبب آخر لإقصائه، يجوز بقاؤه في الخدمة على أنْ لا تحتسب المدة غير المستكملة للشروط خدمة لغرض هذا القانون" .

وعليه، **فالتضمين** هو: إلزام الإدارة للموظَّف بتعويض المال العام الذي تسبَّب بالإضرار به نتيجةً لتقصيره الوظيفي أو لمخالفته للقانون.

أما **الإقصاء** فهو: "إبعاد الموظَّف عن الوظيفة التي عيّن فيها، لفقدانه شرطاً من شروط التوظيف"(١).

أما المرجع الصالح، أو السلطة المختصَّة بفرض العقوبة الانضباطية، وفق قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ فيمكن تحديدها كالآتي:

١- رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء: حيث أجازت المادة (١٤) البند (اولاً) من القانون، لهما فرض أي من العقوبات التي نصَّ عليها القانون.

٢- الوزير المختص، ويُعدُّ رئيس الدائرة "غير المرتبطة بوزارة" وزيراً لأغراض هذا القانون: إذ يجوز لهما فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في القانون المذكور(٢). مع ملاحظة أنَّ الوزير لا يستطيع فرض على من يشغل وظيفة مدير عام فما فوق سوى عقوبات (لفت النظر، الإنذار، وقطع الراتب).

أمَّا إذا ظهر له من خلال التحقيق أنَّه قد ارتكب فعلاً يستوجب عقوبة أشد ممَّا ذُكِرَ أعلاه، فإنَّ عليه أنْ يرفع الأمر إلى مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون(٣)، وللوزير سلطة فرض العقوبات التي يجوز لكلّ من وكيل الوزارة، أو رئيس الدائرة فرضها، وله أيضاً حق التعقيب على قراراتهما التأديبيَّة، حيث له سلطة تقديرية في إلغاء أي من العقوبات المفروضة على الموظَّف في الفقرات الأربعة الأُولى من المادة (٨) من القانون استناداً إلى المادة (١٣) البند (اولاً).

---

(١) إياد عبد اللطيف سالم، في قانون الخدمة المدنية النقل والإعارة وانتهاء الخدمات، مكتب الزاكي للطباعة، ٢٠١١، ص١١٦.

(٢) قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل المادة (١١) تنص: "أوَّلاً: للوزير فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من هذا القانون على الموظَّف المخالف لأحكامه".

(٣) المادة (١٢) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، والتي تنص على الآتي: "أوَّلاً: مع مراعاة أحكام المادة (١٠) من هذا القانون، للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب على الموظَّف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق عند إتيانه عملاً يخالف أحكام هذا القانون. ثانياً: إذا ظهر للوزير من خلال التحقيق أنَّ الموظَّف المشمول بأحكام الفقرة (أوَّلاً) من هذه المادة قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخوَّل به، فعليه أنْ يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون".

٣- رئيس الدائرة والموظَّف المخول من الوزير: إذ يجوز لهما فرض عقوبات هي: (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب لمدة لا تتجاوز ٥ أيام، التوبيخ)، وذلك استناداً للمادة (١١) البند (ثانياً) من القانون. هذا وقد ذكر المشرِّع الموظَّف المخول بالنص لأنَّه يُعتبر رئيس دائرة بحسب ما أشارت إلى ذلك المادة (١) البند (ثانياً) من القانون.

ومن الجدير بالذكر، أنَّه للوزير تحديد سلطة الموظَّف المخول بفرض العقوبات، فقد يجيز له فرض العقوبات الأربع المُشار إليها في المادة (٨)، أو تقييد سلطته بفرض بعضها؛ أما رئيس الدائرة فإنَّه يملك سلطة فرض العقوبات الأربع استناداً لنص القانون.

كما ألزم القانون الوزير ورئيس الدائرة في المادة (١٠) البند (أوَّلاً) من القانون بتشكيل لجنة تحقيقية، حيث تتمُّ إحالة الموظَّف المُخالف إليها، للقيام بالتحقيق معه، واقتراح العقوبة الملائمة له من بين العقوبات المنصوص عليها في القانون.

وللوزير ورئيس الدائرة صلاحية فرض بعض العقوبات وهي: (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب)، بعد أنْ يتمّ استجواب الموظَّف المُخالف.

أمَّا في لبنان، فقد حدَّد نظام الموظَّفين العمومين العقوبات ووضعها في درجتين على النحو الآتي:

عقوبات الدرجة الأُولى: "١. التأنيب، ٢. حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، ٣. تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر.

عقوبات الدرجة الثانية: ١. تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر، ٢. التوقيف عن العمل من دون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، ٣. إنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها، ٤. إنزال الرتبة، ٥. إنهاء الخدمة، ٦. العزل"[1].

إنَّ السلطات المختصَّة هي المرجع الصالح لفرض العقوبة في لبنان على الموظَّف المخالف، وهي:

أوَّلاً: السلطة الإداريَّة التسلسلية

هي ما نص عليه نظام الموظَّفين العموميين في المادة (٥٦)، حيث يكون للسلطات الإداريَّة في

---

(١) المادة (٥٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم (١١٢) تاريخ ١٩٥٩.

لبنان الصلاحية بفرض العقوبات على الموظَّف، وقد أعطت الفقرة (٦) من هذه المادة الصلاحية للمرجع الأدنى (رئيس الدائرة، مدير، رئيس المصلحة، القائمقام، المدير العام، المحافظ) بأنْ يقترح على المرجع الذي يعلوه اتِّخاذ عقوبة أشد من العقوبة الداخلة في نطاق صلاحيته؛ هذا، وتختصُّ السلطة الإداريَّة بما خوّلت من صلاحيات بفرض عقوبات الدرجة الأُولى فقط، وعلى النحو الآتي:

١- يحق لرئيس الدائرة أنْ يفرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام.

٢- يحق للمدير، ورئيس المصلحة، والقائمقام، أنْ يفرضوا كلّ من جهته عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ستة أيام بناءً على اقتراح الرئيس المباشر للموظَّف.

٣- يحقُّ للمدير العام والمحافظ أنْ يفرضا عقوبة التأنيب، وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام، وذلك بناءً على اقتراح خطي من الرئيس المباشر للموظَّف.

٤- يحق للوزير بناءً على اقتراح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي أنْ يفرض على الموظَّف أية عقوبة من الدرجة الأُولى على أنَّ العقوبة الثالثة (أي تأخير التدرُّج لمدة ٦ أشهر على الأكثر)، لا تفرض إلاَّ بعد توجيه تأنيبين متتالين للموظَّف خلال مدة سنة[١].

ثانياً: سلطة التفتيش المركزي

تمَّ إنشاء جهاز التفتيش المركزي في لبنان بموجب المرسوم الاشتراعي المرقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، وبموجب أحكام المادة (١٢) منه، تتولَّى إدارة التفتيش المركزي مهام مراقبة وتفتيش الإدارات العامة، والمؤسَّسات العامة، والبلديات، والموظَّفين التابعين لهذه الجهات في ما يتعلق بكيفية القيام بأعمالهم، ومع هذه المهام والصلاحيات الممنوحة إلى التفتيش المركزي أعطى المرسوم صلاحيات تأديبيَّة لمراجع معيَّنة وفق ما جاء في الفقرة (٧) البند (أ) من المادة (١٦)، والمادة (١٩) وهي على النحو الآتي:

أ. المفتش

يحقّ له أنْ يفرض عند الإقتضاء على جميع الموظَّفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون في المخالفات المشهودة، أو في حالات عرقلة أعمال التفتيش، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المديرين ورؤساء المصالح إحدى العقوبتين الأُولى والثانية من الدرجة الأُولى المنصوص عليها

---

(١) المادة (٥٦) من نظام الموظَّفين العموميين في لبنان الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

في المادة (٥٥) من نظام الموظَّفين العموميين.

ب. المفتش العام

الذي له أنْ يفرض عند الإقتضاء أيضاً على جميع الموظَّفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون للأسباب ذاتها أعلاه، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام إحدى العقوبتين المذكورتين.

كذلك تسري صلاحيات المفتش العام والمفتش على: الموظَّفين المؤقَّتين، والمتعاقدين، والمستخدمين، والأجراء في الإدارات العامة، وعلى كلّ مَنْ يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها ضمن حدود سلّم العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة التي يخضعون لها، وهي تشمل أيضاً الموظَّفين الدائمين، والمؤقَّتين، والمتعاقدين، والمستخدمين، والأجراء في المؤسسات العامة والبلديات، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها، ضمن حدود سلم العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة التي يخضعون لها.

كما حدَّد القانون الطرُق التي يكون للهيئة أنْ تسلكها بعد فرض العقوبة التأديبيَّة بإحالة الموظَّف على المجلس التأديبي، وإحالته أمام ديوان المحاسبة وللهيئة أنْ تطلب من المدَّعي العام ملاحقته جزائياً، ولا يستوجب لقبول الإحالة أخذ موافقة السلطة الإداريَّة.

على هذا، وبالاستناد إلى كيفية تشكيل هيئة التفتيش المركزي وممارستها لصلاحياتها وفق القانون؛ فإنَّ مجلس شورى الدَّولة يخلص إلى اعتبارها هيئة إداريَّة ذات صفة قضائية[١].

ج. هيئة التفتيش المركزي

تتألف هذه الهيئة من: رئيس التفتيش المركزي (رئيساً)، والمفتش العام المالي (عضواً)، والمفتش العام التربوي (عضواً)، ومن صلاحياتها فرض جميع العقوبات من الدرجتين الأُولى والثانية على الموظَّفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون، وفق تقارير التفتيش باستثناء عقوبات: إنزال الدرجة، إنزال الرتبة، وإنهاء الخدمة، والعزل.

---

(١) علي مرهج أيوب، مرجع سابق، ص٨٧٣ وما بعدها.

كما يدخل من ضمن صلاحيات التفتيش المركزي: فرض عقوبات مباشرة على الموظَّفين المؤقَّتين، والمتعاقدين، والمستخدمين، والأجراء، باستثناء العقوبات أعلاه، وتفرض الهيئة المذكورة أيضاً عقوبات الدرجة الأُولى على موظَّفي الإدارات العامة، والمؤسسات العامة، والبلديات، من الفئة الأُولى، ولها أنْ تُحيل الموظَّف المُعاقب إلى مجلس التأديب، أو إلى ديوان المحاسبة، وأنْ تطلب إلى المدَّعي العام بالإضافة إلى ذلك، ملاحقته جزائياً[1].

ثالثاً: المجلس التأديبي العام

تمَّ إنشاء المجلس التأديبي العام بموجب القانون رقم (٦٥/٥٤) الصادر في ١٩٦٥/١٠/٢. وبموجب المادة (١٣) منه: "ينشأ لدى رئاسة مجلس الوزراء مجلس تأديبي عام للموظَّفين يتفرغ للنظر بصورة دائمة بالمخالفات التي يحال الموظَّف عليها بسببها". يتبيَّن من هذه المادة، أنَّ المشرِّع ربط المجلس التأديبي العام برئاسة مجلس الوزراء، وهو السلطة التنفيذية العليا، وذلك بالنظر إلى ما تتمتَّع به هذه السلطة من صلاحيات دستورية في العمل الإداري.

ويتألف المجلس التأديبي العام من رئيس وعضوين متفرغين، يعينون بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء، ومن عضوين احتياطيين غير متفرغين لإكمال عضوية المجلس في حال المرض، أو التنحي، أو تغيّب أحد أعضائه، "ويحقّ لمجلس التأديب فرض أيَّة عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية، كما يحقّ له أنْ يفرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الأُولى، في ما إذا تبيَّن له أنَّ الموظَّف لا يستحق عقوبة أشد"[2].

واستناداً إلى المادة (١٣)، فإنَّ سلطة المجلس تشمل تأديب جميع فئات وأنواع الموظَّفين في الإدارات العامة، وجميع فئات وأنواع موظَّفي ومستخدمي المصالح المستقلة والمؤسَّسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات، ويُضاف إلى ما سبق، جميع فئات وأنواع موظَّفي ومستخدمي البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة وسائر البلديات التي تخضع لأحكام هذا القانون بمرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء.

ولكن، يُستثنى من صلاحيات وسلطات المجلس التأديبي العام: الفئات التي تخضع بحكم القانون لسلطة مجالس تأديبيَّة خاصة، وذلك بالنظر للطبيعة الخاصة لكلٍّ منها، ولطبيعة مهامها الخاصة، وهم:

---

(١) تغريد محمد قدوري النعيمي، مرجع سابق، ص٣٩٤.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادىء وأحكام القانون الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، من دون سنة طبع، ص١٨٨.

أعضاء هيئة مجلس الخدمة المدنية، وأعضاء هيئة التفتيش المركزي، والقضاة، ورجال الجيش، وقوى الأمن الداخلي، والأمن العام، والموظَّفين المدنيين في الجيش، وقوى الأمن الداخلي، والأمن العام[(١)].

كذلك، تُعدُّ الهيئة العليا للتأديب هيئة إداريَّة ذات "صفة قضائية"، وتكون قراراتها خاضعة لرقابة مجلس شورى الدَّولة[(٢)].

في هذا، يمكن الطعن بالقرارات التأديبيَّة عن طريق التمييز أمام مجلس شورى الدَّولة في لبنان، وهو جهة القضاء الإداري في لبنان بحيث يُعتبر هذا الطعن "حقاً" مقرَّراً لمصلحة الموظَّف، ومن أهم الضمانات التي أمَّنتها التشريعات للموظَّفين، وذلك لما يمتاز به كضمانة قضائية من خصائص ومميزات.

---

(١) المادة (١٣) من قانون إنشاء مجلس تأديبي عام للموظَّفين في لبنان رقم (٦٥/٥٤) الصادر بتاريخ ١٩٦٥/١٠/٢، والتي نصَّت على الآتي: "أوَّلاً: ينشأ لدى رئاسة مجلس الوزراء مجلس تأديبي عام للموظَّفين ويتفرغ للنظر بصورة دائمة بالمخالفات التي يُحال الموظَّف عليها بسببها. تشمل سلطة هذا المجلس: أ – جميع فئات وأنواع موظَّفي الإدارات العامة باستثناء الفئات التالية التي تخضع بحكم القانون لسلطة مجالس تأديبيَّة خاصة بالنظر لطبيعة مهامها: ١– أعضاء هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي. ٢ – القضاة. ٣ – رجال الجيش، وقوى الأمن الداخلي، والأمن العام، والموظَّفين المدنيين في الجيش، وقوى الأمن الداخلي، والأمن العام. ب – جميع فئات وأنواع موظَّفي ومستخدمي المصالح المستقلَّة، والمؤسسات العامة التابعة للدولة، أو للبلديات، المشار اليها في الفقرة (ج) أدناه. ج – جميع فئات وأنواع موظَّفي ومستخدمي البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة وسائر البلديات التي تخضع لأحكام هذا القانون بمرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء".

(٢) فوزت فرحات، مرجع سابق، ص٣٦٦.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على القرارات التأديبيَّة

كما سلف القول، تُعدُّ الرقابة القضائية على قرارات العقوبات التأديبيَّة هي الضمانة الأقوى والأهم من الضمانات الممنوحة للموظَّف بعد فرض العقوبة عليه، ذلك أنَّ القضاء الإداري هو الملاذ القانوني(١) الذي يلجأ إليه الموظَّف لحمايته(٢) من تعسُّف الإدارة.

كما وتُعدُّ الرقابة القضائية على العقوبات التأديبيَّة الضمانة الأخيرة للموظَّف في مواجهة الإدارة، لا سيما في حالة قصور جميع الضمانات الأخرى عن تحقيق مطالب الموظَّف، وذلك لما تتميَّز به السلطة القضائية من الاستقلال، والحياد، وعدم الإنحياز لأيِّ جهة؛ مع الأخذ بالاعتبار الإجراءات الدقيقة والمنظمة التي تتبع أمام القضاء، فضلاً عن خبرة السلطة القضائية وتخصُّصها في مجال القانون.

لذلك، سنقوم ببحث الرقابة القضائية على إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في العراق ولبنان، ضمن مبحثين، حيث نتناول في المبحث الأوَّل المرجع القضائي المختص، ثمَّ ندرس في المبحث الثاني إجراءات الطعن في العقوبات التأديبيَّة.

المبحث الأوَّل: المرجع القضائي المختص.

المبحث الثاني: الطعن في العقوبات التأديبيَّة.

---

(١) مازن راضي ليلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٩.

(٢) يُعرِّف الفقه (حق الحماية القضائية) بأنَّه: "حق الموظَّف في اللجوء إلى القضاء لاقتضاء حقّ له قرَّره القانون، ومنعته السلطة الإداريَّة أو انتقصت منه"؛ محمد فتحي حسنين، الحماية الدستورية للموظَّف العام (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا)، مطبعة الأهرام، القاهرة، ١٩٩٧، ص٥٧٥.

المبحث الأوَّل

المرجع القضائي المختص

بالنظر لاختلاف السلطات التأديبيَّة في العراق عنها في لبنان، فإنَّ ذلك أدَّى إلى اختلاف القرارات الصادرة عن كلٍّ منها، بحيث نتج عن هذا الأمر اختلاف الرقابة القضائية، بدءاً من مراجعة الإبطال، لتجاوز حدّ السلطة (رقابة الالغاء) بالنسبة للقرارات الإداريَّة، وانتهاءً إلى رقابة نقض بالنسبة إلى القرارات التأديبيَّة ذات الصفة القضائية.

ففي العراق، يمارس اختصاص الرقابة القضائية على قرارات العقوبات محكمة قضاء الموظَّفين، وهي إحدى تشكيلات مجلس شورى الدَّولة في هذا البلد.

أما في لبنان، فيُمارس اختصاص الرقابة القضائية على قرارات العقوبات مجلس شورى الدَّولة.

على هذا، سنتناول بيان المرجع القضائي المختص في الرقابة القضائية على القرارات التأديبيَّة الصادرة بحق الموظَّفين، في كلٍّ من العراق ولبنان في مطلبين، من خلال بحث تطور كلّ من محكمة قضاء الموظَّفين ومركزها في النظام القانوني العراقي، واختصاصها في دعاوى التأديب في مطلب أوَّل، بينما سنبحث تطوُّر مجلس شورى الدَّولة ومركزه في النظام القضائي اللبناني واختصاصه في دعاوى التأديب في مطلب ثانٍ.

المطلب الأوَّل: محكمة قضاء الموظَّفين في العراق.

المطلب الثاني: مجلس شورى الدَّولة في لبنان.

المطلب الأوَّل

محكمة قضاء الموظَّفين في العراق[1]

كان العراق من الدول ذات القضاء الموحَّد، وذلك حتى صدور قانون مجلس شورى الدَّولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، ولكن المجلس لم يمارس مهمة القضاء الإداري بالإضافة إلى الدور الإستشاري في مجال التشريع والفتوى إلاَّ بعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدَّولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩، فتمَّ بصدوره إنشاء محكمة للقضاء الإداري: "تتولى النظر في صحة الأوامر والقرارات الإداريَّة التي تصدر من الموظَّفين والهيئات الإداريَّة، وبذلك يكون العراق قد أخذ بنظام القضاء المزدوج".

هذا، ويُعدُّ مجلس الانضباط العام (سابقاً) محكمة قضاء الموظَّفين (حالياً) من هيئات مجلس شورى الدَّولة، إذ مارس جانباً من اختصاصاته في نطاق القضاء الإداري حول شؤون الموظَّفين التي تتعلَّق بالتأديب وتلك التي تتضمَّن حقوق الخدمة.

ومارست أيضاً محكمة قضاء الموظفين رقابة فاعلة على قرارات التأديب، بما في ذلك إجراءات فرض العقوبة[2].

لذلك، سنتناول الرقابة القضائية على إجراءات فرض العقوبة التأديبيَّة في القانون العراقي ضمن فرعين: الأوَّل، نبحث فيه تطوُّر محكمة قضاء الموظَّفين ومركزها في النظام القضائي العراقي، بينما نتناول في الفرع الثاني تشكيل واختصاص محكمة قضاء الموظَّفين في دعاوى التأديب.

الفرع الأوَّل: تطوُّر محكمة قضاء الموظَّفين.

الفرع الثاني: اختصاص محكمة قضاء الموظَّفين.

---

(١) المادة (٣١) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدَّولة في العراق رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، والتي نصَّت على أنْ: "تحل عبارة "محكمة قضاء الموظَّفين" محل عبارة "مجلس الانضباط العام" أينما وردت في القوانين والأنظمة والتعليمات"؛ منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٢٨٣)، تاريخ ٢٩/تموز/٢٠١٣.

(٢) د. وسام صبار العاني، مرجع سابق، ص١٢٣.

الفرع الأوَّل

تطوُّر محكمة قضاء الموظَّفين

لقد مرَّت محكمة قضاء الموظَّفين بمراحل تطوُّر متعدِّدة، ابتداءً من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩، الذي تمَّ بموجبه إنشاء مجلس الانضباط العام، وذلك وصولاً إلى عام ١٩٨٩ الذي تحوَّل فيه المجلس من مجرَّد هيئة إداريَّة ذات اختصاص قضائي إلى "قضاء إداري" خاص بالموظَّفين.

ويُعدُّ قانون انضباط موظَّفي الدَّولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ أوَّل قانون بشأن نظام التأديب في العراق، إذ أُنشئ بموجبه مجلس الانضباط العام، وكان عبارة عن هيئة إداريَّة، إذ نصَّت المادة (١٧) من القانون المذكور على أنْ يؤلَّف المجلس بقرار من مجلس الوزراء من رئيس وأربعة أعضاء، ينتخبون من رؤساء الدوائر، للنظر في الاعتراضات المرفوعة ضد القرارات الصادرة من اللجان الانضباطية، على أنْ ينشر قرار مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية إبتداءً من كل سنة[١].

وبصدور قانون ديوان التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣، واستناداً إلى نص المادة (٦) منه التي قضت بأنْ يُعهد إلى ديوان التدوين القانوني بوظائف مجلس الانضباط العام، وفق أحكام قانون انضباط موظَّفي الدَّولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ فقد كان المقتضى لأجل القيام بذلك، أنْ يُضاف إليه عضوان من رؤساء الدوائر بقرار من مجلس الوزراء، ويكون رئيس ديوان التدوين رئيساً لمجلس الانضباط العام، كما يكون المدونون أعضاء طبيعيين فيه، ومن ثمَّ ينعقد المجلس من الرئيس وأربعة أعضاء على أنْ يكون إثنان منهم من الأعضاء المُضافين[٢].

بعد ذلك، صدر قانون انضباط موظَّفي الدَّولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦[٣]، والذي أحال في ما يتعلَّق بتشكيل المجلس إلى ما نصَّ عليه قانون ديوان التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣، ثمَّ عاد المشرِّع إلى إعادة تشكيل المجلس، فأصدر قانون تعديل قانون ديوان التدوين القانوني رقم (١٢) لسنة ١٩٤٢.

تلا ذلك صدور قانون مجلس شورى الدَّولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩[٤]، والذي حلَّ محلّ قانون

---

(١) ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص٢٥٢.

(٢) مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص١٠٩.

(٣) يوسف عبد القادر العبيدي، سعد داود الجوهر، نوري محسن الحليفي، افروز عبد الحميد قاسم، مجموعة قوانين الخدمة والملاك والانضباط، مطبعة الإرشاد، بغداد، الطبعة الأُولى، ١٩٨٣، ص١٠٦ وما بعدها.

(٤) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٢٧١٤) في ١٩٧٩/٦/١١.

ديوان التدوين القانوني لعام ١٩٣٣، باستثناء المادة (٦) منه.

ثم صدر بعد ذلك، قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٧١٧) في ١٩٨١/١٢/٢١ الذي جعل من مجلس الانضباط العام هيئة مستقلَّة عن مجلس شورى الدَّولة، فقد نصَّ على أنَّ المجلس يتشكَّل من: رئيس وعضوين، يسميهم وزير العدل بموجب قرار منه، ويكون الرئيس من بين قضاة محكمة التمييز، أو من المستشارين في مجلس الدَّولة، أو من قضاة الصنف الأوَّل. أما العضوان، فإنَّه يتم اختيارهما من بين قضاة الصنف الثاني في الأقل، أو من المشرفين العدليين، أو المستشارين المساعدين، أو المدراء العامين في وزارة العدل، ويجوز تسمية رئيس وعضو احتياط أو أكثر ليحلّ محلّ مَنْ يغيب منهم[١].

جاء بعدما سبق، قانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩، وهو قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدَّولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، ليُصبح مجلس الانضباط العام بموجبه هيئة من هيئات مجلس شورى الدَّولة، وليُمارس اختصاصاته المنصوص عليها في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام الحالي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

ومن ثمَّ كان صدور القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدَّولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ والذي تمَّ بموجبه استحداث محكمة قضاء الموظَّفين لتحلَّ محل مجلس الانضباط العام، ولتمارس الاختصاصات المتعلقة بالموظَّفين كافة، حيث جاءت الأسباب المُوجبة لقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدَّولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، على الصيغة الآتية: "بالنظر لما يتولاه مجلس شورى الدَّولة من واجبات مهمة في إعداد وصياغة مشروعات التشريعات واعتباره مستشاراً للدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونيَّة، ولازدياد واجبات المجلس بإزدياد عدد مشروعات التشريعات والاستفسار والاستيضاح المعروضة عليه، ولزيادة عدد المستشارين والمستشارين المساعدين تبعاً لزيادة مهام المجلس، والإفادة من القانونيين من ذوي الخبرة والاختصاص، وجذب العناصر الكفوءة، واستحداث محاكم للقضاء الإداري وقضاء الموظَّفين في بعض المناطق لتيسير عملية التقاضي وحماية المواطنين من تعسُّف السلطات الإداريَّة وحماية حقوق الدَّولة وصيانتها من إخلال الموظَّفين بواجباتهم الوظيفيَّة".

---

(١) غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، بغداد، ٢٠١٣، ص١٣٨.

أمَّا عن المركز القانوني لمحكمة قضاء الموظَّفين فهي "محكمة قضاء إداري" مختصَّة بشؤون الموظَّفين المتعلِّقة بالخدمة المدنية وعقوبات التأديب، وإذاً، فهي هيئة قضائية من هيئآت مجلس شورى الدَّولة.

الفرع الثاني

اختصاص محكمة قضاء الموظَّفين

كانت اختصاصات مجلس شورى الدَّولة واقعة ضمن أحكام القانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتنحصر في تقديم الاستشارات القانونيَّة للمرافق العامة في الدَّولة في مجال التقنين وإبداء الرأي والمشورة القانونيَّة، ثمَّ أضاف قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ الاختصاص القضائي للمجلس باعتباره قضاءً إدارياً. أخيراً، وبصدور القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدَّولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، والذي بموجبه تمَّ تشكيل محكمة قضاء الموظَّفين؛ فصارت تختصُّ بالفصل في الدعاوى التي يُقيمها الموظَّفون في شؤون الخدمة المدنية والعقوبات الانضباطية[١].

هذا، ويمارس المجلس نوعين من الاختصاصات:

أوَّلاً: اختصاص المحكمة في مجال الخدمة المدنية

تختصُّ محكمة قضاء الموظَّفين بالفصل في الدعاوى الناشئة بسبب حقوق الموظَّفين الوظيفيَّة في نطاق الخدمة المدنية، وذلك استناداً إلى قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، حيث نصَّت المادة (٥٩) منه على أنَّه: "لا تسمع في المحاكم الدعاوى التي يقيمها على الحكومة الموظَّف أو المستخدم الذي يدَّعي بحقوق نشأت من هذا القانون، أو بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ وتعديلاته، أو أي نظام صدر بموجبها، بل يكون البتّ في مثل هذه القضايا، وما يتفرَّع منها في محكمة قضاء الموظَّفين".

ويتمُّ الطعن لدى هذه المحكمة في مجال الخدمة المدنية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلُّغ الموظَّف بالقرار، وذلك إذا كان الموظَّف في العراق، أما إذا كان مسافراً خارج العراق، فالمهلة حدَّدها المشرِّع بستين يوماً.

---

(١) نجيب خلف أحمد، محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، العراق، ٢٠١٠، ص١٠٠ وما بعدها.

ثانياً: اختصاص المحكمة في دعاوى التأديب

حكم قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بحقِّ فرض العقوبات بالسلطة الإداريَّة حصراً، حيث تصدر عن اللجان الانضباطية توصيات، ومن ثمَّ يتولى فرض العقوبة الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظَّف المخوَّل، ويكون للموظَّف المُعاقب الحق في التظلُّم أو الطعن في قرار فرض العقوبة[1].

ويُلاحَظ على قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ أنَّ المشرِّع قد رجَّح جهة الإدارة، وأعطى الأهمية لاعتبارات "الفاعلية" على اعتبارات "الضمانات" الممنوحة للموظَّف حيث يبدو ذلك واضحاً من الأسباب المُوجبة للقانون والتي نصَّت على التالي: "لغرض تبسيط الإجراءات الانضباطية وسرعة الحسم، ولمنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات المقرَّرة لضمان تسيير أجهزة الدَّولة وفق متطلبات تنفيذ المهام المُوكلة إليها بموجب خطط، ومناهج الدَّولة، والقطاع العام، ولأجل توحيد العقوبات، وآثارها، وشمولها غالبية موظَّفي الدَّولة".

غير أنَّ هذا الأمر لا يُحقِّق دائماً المصلحة العامة أو مصلحة المرافق العامة في الاستمرارية والانتظام؛ إذ يتطلَّب ذلك تحقيق التوازن بين اعتبارات الفاعلية والضمان، وهما اعتباران أساسيان في نظام التأديب[2].

وتختصُّ المحكمة أيضاً بالنظر في دعاوى الطعن بقرارات فرض العقوبات التأديبيَّة المفروضة على الموظَّف، والتي تصدر عن السلطات الإداريَّة المختصَّة، وذلك بعد أنْ يتم التظلُّم من قرار العقوبة لدى

---

(١) المادة (١١) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، والتي نصَّت على الآتي: "مع مراعاة أحكام المادة (١٠) من هذا القانون: أوَّلاً: للوزير فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من هذا القانون على الموظَّف المخالف لأحكامه. ثانياً: لرئيس الدائرة أو الموظَّف المخول فرض أي من العقوبات التالية على الموظَّف المخالف لأحكام هذا القانون. أ- لفت النظر. ب- الإنذار. ج- قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام. د- التوبيخ. ثالثاً- إذا أوصت اللَّجنة بفرض عقوبه أشد ممَّا هو منصوص عليه في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة، فعلى رئيس الدائرة أو الموظَّف المخوَّل إحالتها للوزير للبت فيها. ونصَّت المادة (١٢) من القانون ذاته على ما يلي: "أوَّلاً: مع مراعاة أحكام المادة (١٠) من هذا القانون، للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب على الموظَّف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق عند إتيانه عملاً يخالف أحكام هذا القانون. ثانياً: إذا ظهر للوزير من خلال التحقيق أنَّ الموظَّف المشمول بأحكام الفقرة أوَّلاً من هذه المادة، قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد ممَّا هو مخوَّل به، فعليه أنْ يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمِّناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون. ثالثاً: للموظَّف المشمول بأحكام هذه المادة الطعن في العقوبات التي تفرض عليه بموجب البند (أوَّلاً) والبند (ثانياً) من هذه المادة، وفقاً لأحكام المادة (١٥) من هذا القانون.

(٢) ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص٢٤٩.

الجهة الإداريَّة التي أصدرته وذلك ضمن مهلة (٣٠) ثلاثين يوماً.

ولمحكمة قضاء الموظَّفين كذلك صلاحياتها في إصدار الأحكام الآتية في الطعن المقدم أمامها:

١ – للمحكمة ردّ الطعن من الناحية الشكلية، مثل حالة عدم التظلُّم من القرار لدى الجهة الإداريَّة التي أصدرته، أو حال انتهاء مهلة الطعن في القرار.

٢ – للمحكمة المصادقة على القرار المطعون فيه، إذا وجدت أنَّ القرار مطابق للقانون.

٣ – للمحكمة تخفيض العقوبة إذا كانت العقوبة لا تتلاءم مع المخالفة.

٤ – للمحكمة إلغاء العقوبة إذا وجدت القرار المطعون فيه معيباً[١].

إذ قضت محكمة قضاء الموظفين في العراق بأنَّ: "العقوبة يقتضي أنْ تتناسب مع جسامة الفعل المُرتكب ومسؤولية الموظَّف المباشرة عن المخالفة"[٢].

كما أنَّه للمحكمة إلغاء العقوبة في حال إذا ما وجدت أنَّ قرار فرضها معيب بشكلٍ يستوجب إلغاؤه بإزالة آثار القرار، واعتباره كأنَّه لم يكن، إذ قرَّرت محكمة قضاء الموظفين في العراق بأنَّ: "عند فرض عقوبة على الموظَّف المخالف من رئيس الدائرة أو الموظَّف المخوَّل بذلك أشد من العقوبات التي خوَّله القانون فرضها فعليه إحالتها إلى الوزير المختص للبت فيها"[٣].

هذا، مع العلم بأنَّ المحكمة لا تنظر في الدعاوى التي لا تنطوي على طعن بعقوبة منصوص عليها في قانون الانضباط، حيث نصَّت المادة (١٥) البند (ثانياً) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على الآتي: "يشترط قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظَّفين على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلُّم من القرار لدى الجهة التي أصدرته، وذلك خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظَّف بقرار فرض العقوبة...".

وللمحكمة نوعان من الاختصاصات القضائية فهي تمارس اختصاصاتها بنظر دعاوى الموظَّفين المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية، وكذلك تمارس من جهة أخرى اختصاص قضاء التأديب، وهذا

---

(١) مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص١٦٩.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق المرقم (١٢٤/ج/٢٠٠٩) تاريخ ٢٠١٠/١/٢١، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠١٠، مطبعة الوقف الحديثة، العراق، بغداد، ٢٠١١، ص٣٦٩.

(٣) قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق المرقم (٥١/ج/٢٠٠٨) تاريخ ٢٠٠٨/١٢/٣١، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٩، بغداد، ٢٠١٠، ص٤٠٦.

الاختصاص الأخير هو الذي يعنينا في دراستنا الحالية، حيث نتناوله في ظلّ قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي النافذ رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

فقد منح المشرِّع الموظَّف حقّ الطعن بالقرارات الصادرة عن محكمة قضاء الموظَّفين تمييزاً أمام المحكمة الإداريَّة العليا(١) كضمان لتأكُّد الموظَّف من صحَّة القرارات الصادرة عن المحكمة، وحكَمَ المشرِّع في المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدَّل، بأنَّ القرارات الصادرة عن المحكمة تكون ملزمة للحكومة(٢).

المطلب الثاني

مجلس شورى الدَّولة في لبنان

اتَّبع النظام القضائي في لبنان نظام القضاء المزدوج منذ عام ١٩٢٤ وذلك بعد إعلان ميلاد دولة لبنان في عام ١٩٢٠، حيث تمَّ إنشاء مجلس شورى الدَّولة في لبنان، وكان مقرُّه في بيروت، حيث كانت بداية وجود القضاء الإداري باعتباره مختصّاً بالمنازعات الإداريَّة التي تنشأ بين الإدارة والأفراد.

وعليه، نقسِّم هذا المطلب إلى فرعين، حيث نتناول تطوُّر مجلس شورى الدَّولة ومركزه في النظام القضائي اللبناني في فرع أوَّل، ثمَّ نتبعه بدراسة اختصاص مجلس شورى الدَّولة في دعاوى التأديب في فرع ثانٍ.

الفرع الأوَّل: تطوُّر مجلس شورى الدَّولة.

الفرع الثاني: اختصاص مجلس شورى الدَّولة.

الفرع الأوَّل

تطوُّر مجلس شورى الدَّولة

ترجع نشأة مجلس شورى الدَّولة اللبناني إلى عام ١٩٢٤ حيث أصدر المفوض السامي الفرنسي

---

(١) نصَّت المادة (٧) البند (تاسعاً) الفقرة (ج) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدَّولة في العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ على أنَّه: "يجوز الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإداريَّة العليا بقرارات محكمة قضاء الموظَّفين الصادرة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذا البند خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبلغ بها أو اعتبارها مُبلَّغة".

(٢) الفقرة (٤) من نص المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية في العراق رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدَّل: "تكون قرارات محكمة قضاء الموظَّفين ملزمة للحكومة".

القرار المرقَّم (٢٦٦٨)، والذي نصَّ على إنشاء مجلس شورى الدَّولة في دولة لبنان الكبير، ويكون مقرُّه بيروت، وضمن هذا النظام، كان تشكيل المجلس يأخذ الطابع المختلط، إذ كان يتألَّف من: رئيس لبناني، وأربعة أعضاء، نصفهم من اللبنانيين، والنصف الآخر من الفرنسيين، وكان يتمُّ تعيين جميع الأعضاء بموجب قرار يصدر من قِبَل حاكم لبنان، وكانت اختصاصات المجلس تشمل: قضاء الإلغاء، والقضاء الشامل، من دون أنْ يُمنح الصلاحيات الإستشارية في التشريع والفتوى(١).

كما تمَّ إنشاء مجلس القضايا الأعلى في المفوضية الفرنسية العليا بموجب القرار المرقم (٢٨٥٦) لسنة ١٩٢٤، والذي كان اختصاصه النظر في الطعون المُقدَّمة بقرارات مجلس شورى الدَّولة.

ولم يلقَ هذا النظام القبول لمدة طويلة، حيث تمَّ الغاؤه بموجب القانون الصادر في ٢٤/آذار/١٩٢٨، وحلَّت نتيجة ذلك محكمة التمييز محل مجلس شورى الدَّولة في ممارسته لاختصاصاته، غير أنَّ محكمة التمييز أُلغيَت هي الأخرى عام ١٩٣٠، وانتقلت اختصاصاتها إلى محكمة الإستئناف، ومن ثمَّ أُعيد تشكيل محكمة التمييز عام ١٩٣٤، وأُعيدت من جديد الاختصاصات إليها(٢).

وفي عام ١٩٣٩، تمَّ تشكيل المحكمة العليا للقضايا الإداريَّة، والتي تولَّت اختصاصات مجلس شورى الدَّولة حتى عام ١٩٤١، حيث تمَّ إنشاء مجلس شورى الدَّولة مرة أخرى، من رئيس وأعضاء لبنانيين، إلاَّ إذا كان المختصم في الدعوى طرفاً أجنبياً؛ فيكون الرئيس فرنسياً في هذه الحالة، وأضيفت اختصاصات إلى مجلس شورى الدَّولة في القضاء لتشمل اختصاص الإفتاء والتشريع.

وبعد ذلك، تمَّ صدور نظام جديد لمجلس شورى الدَّولة ضمن المرسوم الاشتراعي رقم (١٤) لسنة ١٩٥٣ والذي تمَّ بموجبه إضفاء الطابع اللبناني البحت على المجلس، بحيث يكون الرئيس وجميع الأعضاء فيه من اللبنانين.

تبع ذلك، إنشاء المحكمة الإداريَّة الخاصة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (٣) لسنة ١٩٥٤ والتي كانت مكوَّنة من: رئيس قاض تابع لجهة القضاء العادي، وعضوين: الأوَّل: مهندس، والعضو الثاني: مفتش مالي، وكانت اختصاصاتها تشمل النظر في دعاوى التعويض عن أضرار الأشغال العامة، ودعاوى

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص١٠٢ وما بعدها.

(٢) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الثاني،القسم الأوَّل، مراقبة العمل الإداري، الطبعة الثانية، ٢٠١٢، ص٦١٣.

العقود الإداريَّة والأملاك العامة، وكانت الأحكام التي تصدرها يتمُّ استئنافها لدى مجلس شورى الدَّولة. إلاَّ أنَّه تمَّ إلغاء المحكمة الإداريَّة الخاصة بموجب المرسوم المرقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ وتمَّ أخيراً اعتماد نظام مجلس شورى الدَّولة اللبناني والمُطبَّق حالياً، واستناداً لهذا المرسوم وإلى نص المادة الثانية منه: "يؤلَّف مجلس شورى الدَّولة جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية، ومركزه بيروت"، وهذا معناه أنَّ مجلس شورى الدَّولة اللبناني، وبموجب نص المادة السابقة تابع إلى وزارة العدل، في ظلِّ قاعدة تقرَّرت منذ صدور المرسوم المرقم (١١٤) لسنة ١٩٥٣، إذ نصَّت المادة (١) منه على الآتي: "تنشأ في وزارة العدل هيئة قضائية تُعرف بمجلس الشورى"، وبقي الأمر كذلك إلى أنْ صدر مشروع القانون المنفَّذ بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤، والذي ألغى المحكمة الإداريَّة الخاصة، وأحال اختصاصاتها إلى مجلس شورى الدَّولة[١].

متابعةً لذلك، وفي عام ٢٠٠٠، صدر القانون المرقم (٢٢٧) والذي تضمَّن إنشاء محاكم إداريَّة إقليمية يتمُّ الطعن في أحكامها استئنافاً أمام مجلس شورى الدَّولة، إلاَّ أنَّه لم يتم إنشاء المحاكم الإداريَّة حتى الآن بسبب عدم صدور النصوص التطبيقية اللازمة[٢].

الفرع الثاني

اختصاص مجلس شورى الدَّولة

يختصُّ هذا المجلس إلى جانب وظيفتَي الإفتاء والتشريع، بوظيفة القضاء في المنازعات الإداريَّة، وإنَّ الهدف الرئيس الذي يرمي المجلس إلى تحقيقه عبر ممارسة اختصاصاته هو الرقابة على مشروعية الأعمال الإداريَّة للسلطات العامة، سواء أكانت رقابة مُسبقة تحصل عند ممارسة مهامه الإستشارية، أم رقابة لاحقة تتمثَّل بإبطال القرارات الإداريَّة المشوبة بعدم المشروعية، أو بترتيب النتائج المادية على الإخلال بمبادئ المشروعية في القضاء الشامل. وفي مجال ممارسة مهامه الإستشارية، لا يكون الرأي الذي يبديه المجلس "مُلزماً" للإدارة، إلاَّ أنَّ عدم استشارته في القضايا الإلزامية (مشاريع المراسيم التشريعيَّة، والمراسيم، والقرارات، والتعاميم التنظيميَّة)، أو حال إصدار النص متضمناً تعديلات جوهرية لم تُعرض على

---

(١) حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠، ص٩٧ وما بعدها.

(٢) مروان القطب، منازعات التحقق الضريبي، مجلة الحياة النيابية، المديرية العامة للدراسات والمعلومات في المجلس النيابي، المجلد ٧٥، لبنان، ٢٠١٠، ص١٠٦.

المجلس؛ كلّ ذلك، يُشكِّل مخالفة للأصول الجوهرية، وهو على ذلك يُعتبَر عيباً يتعلَّق بالانتظام العام، يترتَّب عليه الإبطال عند الطعن بالنص، أمَّا في مجال مراجعات الإبطال، فينظر المجلس في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة، أو طلبات التفسير، أو تقدير المشروعية، في ما يتعلق بالمراسيم والقرارات ذات الصفة الإداريَّة سواء أكانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة[1].

واستناداً إلى نص المادة (١٠٨) من قانون مجلس شورى الدَّولة، على المجلس أنْ يبطل القرارات الإداريَّة المشوبة بأحد العيوب الآتية:

١ – إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة.

٢ – إذا اتَّخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والأنظمة.

٣ – إذا اتَّخذت خلافاً للقانون، أو الأنظمة، أو خلافاً للقضية المُحكَّمة.

٤ – إذا اتَّخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خوَّل القانون السلطة المختصَّة حق اتِّخاذها.

ويمارس مجلس شورى الدَّولة القضاء بصفة محكمة أوَّل درجة، ومحكمة إستئنافية، هذا بالإضافة إلى صفته التمييزية، وبذلك يكون قضائياً محكمة أوَّل وآخر درجة في قضايا الموظَّفين[2]، محكمة تمييز في الأحكام الصادرة عن الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائية[3]، وذلك بطلب من أحد الخصوم يكون تقديمه خاضع لمهلة شهرين من تاريخ التبلغ بالقرار[4]، وفي حالة نقض المجلس قراراً صادراً عن الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائية، يتمُّ إعادة ملف القضية إلى هذه الأخيرة، لإعادة النظر بها وفق قرار النقض

---

(١) فوزت فرحات، مرجع سابق، ص٦٢٥ وما بعدها.

(٢) نصَّت المادة (٦٥) من قانون تنظيم القضاء الإداري في لبنان (مجلس شورى الدَّولة) المنفَّذ بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥، والمعدَّل بموجب القانون رقم (٢٢٧) تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ على الآتي: "ينظر مجلس شورى الدَّولة في الدرجة الأُولى والأخيرة بالنزاعات الآتية: ١- طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم التطبيقية والفردية والأعمال التنظيمية الصادرة عن الوزراء. ٢- قضايا الموظَّفين المعينين بمراسيم. ٣- المراجعات بشأن القرارات الإداريَّة الفردية التي يتجاوز نطاق تطبيقها الصلاحية الإقليمية لمحكمة إداريَّة واحدة. ٤- طلبات التفسير أو تقدير صحة الأعمال الإداريَّة التي هي من صلاحية مجلس شورى الدَّولة في الدرجة الأُولى والاخيرة. على المحاكم العدلية أن ترجيء بتّ الدعاوى التي تعرض عليها إذا استلزم حل هذه الدعاوى تفسير أو تقدير صحة عمل إداري يخرج النظر به عن صلاحياتها. ٥- يعرض الفريق الأكثر عجلة المسألة على مجلس شورى الدَّولة فيعطي المجلس رأياً ملزماً للمحاكم العدلية في القضية التي أعطي الرأي من أجلها. ٦- قضايا التلازم".

(٣) المادة (١١٧) من نظام مجلس شورى الدَّولة في لبنان نصَّت على: "يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائية وإن لم ينص القانون على ذلك).

(٤) المادة (١١٩) من نظام مجلس شورى الدولة في لبنان تنص على أنَّ: "مهلة التمييز شهران من تاريخ تبلغ الحكم ولا يسمع إلا إذا تقدَّم به أحد الخصوم وبني على أحد الأسباب المبينة في الفقرات (١، ٢، ٣) من المادة (١٠٨)".

الصادر من المجلس بخصوصها أو قد لا تتم إعادة الملف إذا ظهر أنَّ الجهة مصدِّرة القرار هي غير صالحة لذلك(١).

(١) المادة (١١٨) من نظام مجلس شورى الدَّولة في لبنان المنفذ بموجب المرسوم رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٤ والتي نصَّت على أنَّه: "لا ينقل التمييز الدعوى لدى مجلس شورى الدَّولة، وإنَّما ينحصر حق المجلس في التثبت بأنَّ قاضي الأساس استخلص من الوقائع نتائجها القانونيَّة".

المبحث الثاني

الطعن في العقوبات التأديبيَّة

تصدر الإدارة قرار فرض العقوبة التأديبيَّة على الموظَّف المخالف للقانون أو لنظام الوظيفة العامة، وذلك في نظام التأديب الرئاسي كما في العراق، هذا في حين يصدر القرار بفرض العقوبة من قِبَل الإدارة أو الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائية في نظام التأديب شبه القضائي، كما في لبنان، علماً أنَّ للموظَّف في مواجهة الإدارة حق الطعن ضد العقوبة المفروضة عليه كأحد أهم الضمانات المتاحة له، وذلك أمام القضاء الإداري، الذي يراقب قرارات الإدارة، ومدى انطباقها على مبدأ المشروعية، أو تطابقها مع القوانين والأنظمة النافذة، ما يستوجب أنْ يكون النظام القضائي هو الحامي "لشرعية دولة القانون"(١).

وتبدو أهمية الطعن في العقوبات التأديبيَّة لدى القضاء الإداري في اعتبار الطعن وسيلة فاعلة ومهمة يمكن الاستعانة بها لمقاضاة الإدارة من جهة، ومن جهة أخرى، فهي وسيلة لتقييم أعمال الإدارة وتدقيقها من حيث تطابقها، ومبدأ المشروعية، أي للتحقُّق من عدم مخالفة القوانين.

فالطعن سواء أكان بطريق التظلُّم أم كان بطريق الدعوى الإداريَّة هو "وسيلة قانونيَّة" يستعين بها الموظَّف في ضمان حقوقه(٢).

في هذا المجال، تُعَدُّ دعوى الإبطال من الدعاوى الموضوعية التي تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون، خصوصاً في مجال الوظيفة العامة، لأنَّ موضوعها يتمثَّل في الرقابة على أعمال الإدارة، وفي هذا الصدد، يقول الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب: "لقضاء الإلغاء الأهمية المتميزة لأنَّ موضوعاته كثيرة ومتنوِّعة، ونظراً بوجه خاص لأنَّ الغالبية العظمى لمبادىء القانون الإداري ومبادىء الرقابة القضائية على الإدارة، قد تقرَّرت بمناسبة قضاء الإلغاء (او الإبطال)، أي بمناسبة الأحكام الصادرة في دعاوى إبطال القرارات الإداريَّة بسبب تجاوز حد السلطة"(٣).

وهناك جانب من الفقه يقرِّر أنَّ العيوب التي تصيب القرار الإداري هي خمسة، والتي تصيب أركانه

---

(١) مازن راضي ليلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٩.

(٢) غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد، مرجع سابق، ص١٥٠.

(٣) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء (او الإبطال) قضاء التعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥، ص٨.

الخمسة: (الشكل، الاختصاص، السبب، المحل، الغاية)[1]، وهناك جانب من الفقه يتَّجه الى اعتبار عيوب القرار الإداري ثلاثة: (عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل، عيب الإنحراف بالسلطة)[2]، ونؤيد الاتِّجاه الذي ذهب إلى اعتبار عيوب القرار الإداري خمسة على أساس أنَّ أركان القرار الإداري هي خمسة تُبنى عليها دعوى الإلغاء أو الإبطال، وهذه العيوب أو الأسباب نوردها في الآتي:

أوَّلاً: مخالفة الإجراءات الشكلية

من أجل حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة معاً، يفرض المشرِّع على الإدارة اتِّباع إجراءات معيَّنة في فرض العقوبات التأديبيَّة على الموظَّف المخالف حيث يتحتَّم على الإدارة اتِّباع هذه الإجراءات التي تُعتبر جوهرية، حين يُنصّ عليها في القوانين والأنظمة[3]، وتتمثَّل قواعد الشكل في أمور أهمها:

١- الإجراءات السابقة لإصدار القرار

حين يفرض المشرِّع على الإدارة اتخاذ إجراءات معيَّنة تسبق إصدار القرار الإداري بالعقوبة، فإنّه يرتّب على عدم اتِّباعها أنْ يكون القرار مَعيباً بعيب الشكل، فيكون عرضة للإبطال.

ويُعرَّف عيب الشكل بأنَّه: "مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية واجبة الاتِّباع في إصدار القرارات الإداريَّة"[4]، وفي نظام الموظَّفين العموميين في لبنان، فإنَّه يحقُّ للمدير، ورئيس المصلحة، والقائمقام، أنْ يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ستة أيام بناءً على اقتراح الرئيس المباشر للموظَّف[5]، بحيث إذا لم يحصل اقتراح الرئيس المباشر أو بيان رأيه، يكون قرار العقوبة عرضة للإبطال لعيب الشكل، وحين يتمُّ فرض العقوبة دون إجراء التحقيق مع الموظَّف المُخالف من قِبَل لجنة تحقيقيَّة

---

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص١٢٨ وما بعدها.

(٢) أسامة كامل عمارة، رقابة الإلغاء والتعويض في القضاء الإداري الدولي، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، العدد ٢، السنة ٣٣، كانون الاول/ديسمبر ١٩٩١، ص١٧٧ وما بعدها.

(٣) حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص٤٩٤.

(٤) مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإداريَّة، دعوى الإلغاء، دعوى التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٢٣٣.

(٥) الفقرة (٢) من المادة (٥٦) من نظام الموظَّفين العموميين في لبنان الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

مؤلفة من ثلاث أعضاء، أحدهم يجب أنْ يكون حاصلاً على شهادة أوَّلية في القانون، وهو مُتَّبع في نظام التأديب في العراق؛ الأمر الذي يؤدِّي إلى بطلان قرار العقوبة إذا كان تشكيل اللَّجنة التحقيقيَّة مخالفاً للشكلية التي استوجبها القانون وهذا ما اكده قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (١٠/انضباط/تمييز/٢٠١٢) تاريخ ٢٠١٢/١/٢٦ (وحيث إنَّ الفقرة (وَّلاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ التي نصَّت: "...على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أنْ يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أوَّلية في القانون"، وبذلك يكون المميَّز إضافة لوظيفته، قد خالف الشكلية التي رسمها القانون بتشكيل اللَّجنة التحقيقيَّة من رئيس وعضوين، وبما أنَّ الشكلية من النظام العام ولا يجوز مخالفتها، وحيث إنَّ مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونيَّة المتقدمة..."[١].

٢ – كتابة القرار

الأصل أنَّ الإدارة غير مُلزمة بإصدار قراراتها بصورة معيَّنة، إلاَّ أنَّ القانون يشترط في بعض الأحيان أنْ يكون القرار مكتوباً، وإلاَّ اعتُبر مخالفاً للشكل؛ الأمر الذي يؤدِّي إلى إبطاله[٢].

٣– تسبيب القرار

من حيث المبدأ: الإدارة غير ملزمة بتسبيب أو تعليل القرار الإداري، بمعنى بيان الأسباب التي جعلتها تتَّخذ القرار الإداري، إلاَّ أنَّ تعليل قرار فرض العقوبة على الموظَّف يُعدُّ من الضمانات المقرَّرة له[٣] بحيث تتيح الفرصة للموظَّف لبناء دفاعه على الأسباب المبينة في القرار[٤].

ثانياً: عدم الاختصاص

يعني عدم الاختصاص، خروج جهة الإدارة عن الصلاحيات والسلطات الممنوحة لها بموجب القانون عند اتخاذ القرار.

---

(١) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة في العراق لعام ٢٠١٢، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ص ٢٢٦ .

(٢) غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد، مرجع سابق، ص١٩١.

(٣) مهاب نجا، القانون الإداري العام، دار الشمال للطباعة والنشر والتوزيع، طرابلس، لبنان، من دون سنة طبع، ص٧٢.

(٤) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأوَّل، مرجع سابق، ص٤٢١.

ويُعرَّف عيب عدم الاختصاص بأنَّه: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معيَّن، لأنَّ المشرِّع جعله من اختصاص سلطة أخرى طبقاً للقواعد المنظمة للاختصاص"(١)، وهناك صورتان لعيب الاختصاص نبرزهما كما يأتي:

١- عيب الاختصاص البسيط

يعبَّر عن الحالة التي يكون فيها القرار الإداري قابلاً للإلغاء بما يجعله باطلاً وإنَّما يبقى نافذاً مع إمكانية الطعن بإلغائه، وهناك ثلاث حالات لعيب الاختصاص البسيط وهي:

أ – عيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع

يحدث هذا العيب عندما تتعدّى جهة إداريَّة على اختصاصات جهة إداريَّة أخرى، بأنْ تُصدر قراراً ليس من ضمن صلاحياتها، كما لو أصدرت جهة إداريَّة قراراً إدارياً هو من ضمن اختصاص جهة إداريَّة مساوية لها مثال ذلك أنْ يُصدر وزير قراراً من اختصاص وزير آخر، أو إذا قامت جهة إداريَّة أدنى بإصدار قرار من اختصاص جهة إداريَّة أعلى وهذا ما اكده قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق رقم (٤١١/انضباط/٢٠١٢) تاريخ ٢٠١٢/٣/٢٢: "... وعند عطف النظر على موضوع القرار محل الاعتراض وجد المجلس أنَّ المعترض عليه إضافة لوظيفته قام بتوجيه (عقوبة الإنذار) إلى المعترضة نتيجة ثبوت قيامها بتحريف وتغيير العنوان الوظيفي لموظَّف، دون استحصال موافقة الوزير، ودون علم المدير العام. لاحظ المجلس أنَّ إفادات الشهود واعتراف المعترضة في ضوء توصيات الَّلجنة التحقيقيَّة بأنَّها هي التي أمرت بتغيير العنوان الوظيفي من (م. قانوني) إلى (م. ملاحظ) خلافاً لحصول موافقة المعترض عليه إضافة لوظيفته ودون علم المدير العام. لذا، تكون المعترضة قد ارتكبت فعلاً ينطبق وعقوبة الإنذار المنصوص عليها في البند (ثانياً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، ما يستوجب ردّ الاعتراض وتصديق العقوبة المذكورة"(٢)، ومثال ذلك: صدور قرار من الوزير ليس من ضمن صلاحياته، وإنَّما من صلاحيات مجلس الوزراء، أو في حالة إصدار قرار من جهة إداريَّة عليا متجاوزة الجهة الإداريَّة الأدنى، وذلك في حال إصدار قرار من الرئيس الإداري رغم كونه من ضمن اختصاصات المرؤوس الوظيفيَّة(٣).

---

(١) وسام صبار العاني، مرجع سابق، ص٢٢٠.
(٢) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة في العراق لعام ٢٠١٢، ص٣٠٨ وما بعدها.
(٣) مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص٢٤٣ وما بعدها.

ب – عيب الاختصاص المكاني

يحصل هذا العيب عندما يصدر الموظَّف المختص، أو الجهة الإداريَّة المختصَّة صلاحياته الجغرافية المحددة له كما لو أصدر المحافظ لمنطقة معيَّنة قراراً بشأن محافظة أخرى.

ج – عيب الاختصاص الزماني

وهو أنْ يؤدِّي الموظَّف الأعمالَ الوظيفيَّة بعد انتهاء المدَّة المحدَّدة له للقيام بها، كما لو تمَّت إحالة الموظَّف إلى التقاعد، ثمَّ أصدر قراراً إدارياً هو قراراً من ضمن الصلاحيات التي كانت منوطة به(1).

٢ – عيب الاختصاص الجسيم

يُطلق عليه أيضاً "اغتصاب السلطة" ولدى حصوله، يُعتبر القرار معدوماً، ويتم بأنْ يقوم شخص أو جهة معيَّنة بمباشرة عمل معيَّن ليس له الحق بتوليه قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدَّولة في العراق، رقم (١٧٩/انضباط/تمييز/٢٠٠٩) تاريخ ٢٠٠٩/٦/٢٤: "...ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أن المميز عليه (المدعي) يعمل لدى المميز (المدعى عليه) ديوان الوقف الشيعي بوظيفة مدير وأنَّ المفتش العام في الديوان قد أصدر الأمر الإداري المرقم (١٩٣٩/٣٣) في ٢٠٠٨/٧/٧ والمتضمن فرض عقوبة الإنذار بحق المميز عليه (المدَّعي). وحيث إنَّ المميَّز عليه (المدَّعي) ليس على ملاك دائرة المفتش العام وإنَّما هو على ملاك دائرة أخرى، عليه لا يمكن عد المفتش العام رئيس دائرة للمميَّز عليه (المدَّعي) يملك صلاحية فرض العقوبات الانضباطية عليه، لذا، يكون قرار فرض عقوبة الإنذار الصادر من المفتش العام بحق المميز عليه (المدَّعي) باطلاً لمخالفته لقواعد الاختصاص، وحيث إنَّ مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونيَّة هذه وقضى بإلغاء الأمر المطعون فيه؛ لذا، قرر تصديق الحكم..."(2)، أو حال صدور قرار من شخص عادي لم يتم تعيينه بالوظيفة العامة، أو إذا تجاوزت الإدارة على أعمال السلطة التشريعيَّة، أو على أعمال السلطة القضائية كأنْ تصدر قراراً في موضوع لا يمكن إعماله إلاَّ بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعيَّة(3).

---

(١) حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص٤٩٠ وما بعدها.

(٢)قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام في العراق ٢٠٠٩، ص٣٨٢ وما بعدها.

(٣) وسام صبار العاني، مرجع سابق، ص٢٢٥ وما بعدها.

ثالثاً: مخالفة القانون

هو ما يُعرف بعيب "المحل في القرار الإداري"، ومحل قرار العقوبة هو "العقوبة التأديبيَّة"، وفي هذا يقول الدكتور ماجد راغب الحلو: "إنَّ عيب المحل، هو عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق"، وذلك لأنَّ أي عيب في القرار يُعدُّ مخالفة للقانون، باعتبار أنَّ القانون هو المحدَّد لأحكام الصحَّة في القرار الإداري[١]، ولهذا يتَّخذ عيب مخالفة القانون صوراً عدَّة منها:

١ – المخالفة المباشرة للقانون[٢]

بأنْ تصدر الإدارة قراراً مخالفاً للقاعدة القانونيَّة، بحيث تخالف الصلاحيات المرسومة لها وفق القانون والأنظمة واللوائح، كما لو عمدت الإدارة إلى فرض أكثر من عقوبة على الموظَّف المخالف، فهي بذلك تكون قد خالفت النصوص القانونيَّة النافذة[٣].

٢ – الخطأ في تفسير القانون وتطبيقه[٤]

تقع الإدارة في خطأ تفسير القاعدة القانونيَّة عندما تكون غامضة يصعب تفسيرها، ويؤدِّي ذلك إلى التطبيق الخاطيء بعدم الوقوف على مراد المشترع أو قصده من النص. في هذا، يقرِّر مجلس شورى الدَّولة في لبنان في القرار رقم (٤٣٦) تاريخ ٢٠٠٧/٤/١٩ "إنَّ الاجتهاد مستقر على أنَّه في القضايا التأديبيَّة يعود لهذا المجلس مراقبة صحة الوقائع التي برَّرت توقيع العقوبة المشكو منها، وفي حال ثبوتها إعطاءها وصفها القانوني، وإحلاله محل الوصف المعطى في القرار المطعون فيه في حال الخطأ في التفسير والتطبيق"[٥].

---

(١) ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإداريَّة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص١٧٦.

(٢) محمود حلمي، عيوب القرار الإداري، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإداريَّة، العدد الثاني، السنة الثانية عشرة، القاهرة، أغسطس، ١٩٧٠، ص١٣٢.

(٣) الفقرة (٨) من المادة (٥٩) من نظام الموظَّفين العموميين في لبنان الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ التي نصَّت على أنّ: "لا يجوز أنْ تفرض على الموظَّف أكثر من عقوبة واحدة على الموظَّف نفسه في القضية نفسها...".

(٤) محمود حلمي، مرجع سابق، ص١٣٢.

(٥) مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث والعشرون، قرارات السنة القضائية (٢٠٠٦ – ٢٠٠٧)، المجلد الثاني، ص٩٩٦.

٣– عيب السبب

يُقصد بالسبب "الأمر الذي يدفع إلى وجود القرار الإداري، وهو عنصر خارجي موضوعي، ويتمثَّل في حالة واقعية أو قانونيَّة، هي التي تدفع الإدارة لاتِّخاذ قرارها"، والسبب في فرض العقوبة على الموظَّف هو المخالفة لواجباته، أو لارتكابه إحدى المحظورات الوظيفيَّة[١].

كما ويحدث عيب السبب في القرار إذا استندت الإدارة في قرار فرض العقوبة على مخالفة لم يرتكبها الموظَّف، وهو ما يُطلق عليها "الوجود المادي للوقائع"[٢]، أو في حالة كون العمل الذي تمَّ إصدار القرار التأديبي بسببه لا تتوافر فيه الشروط القانونيَّة، كما لو ارتكب الموظَّف عملاً لا يمكن اعتباره مخالفة في ما يطلق عليه "الوصف القانوني للوقائع"[٣]. وقد أكَّد مجلس شورى الدَّولة في لبنان على ذلك في القرار رقم (٨٦) بتاريخ ١٩٩٣/١١/٨ بقوله: "إنَّ على القاضي في معرض مراقبته شرعية العمل المشكو منه أنْ يتحقَّق قبل كل شيء من صحَّة الوقائع التي يستند إليها القرار المُعترض عليه، ومن ثمَّ إعطاء هذه الوقائع الوصف القانوني، لمعرفة ما إذا كان الموظَّف قد ارتكب فعلاً يشكِّل خطأً مسلكياً يؤاخذ عليه"[٤].

٤– إساءة استعمال السلطة (الإنحراف بالسلطة)[٥]

هو العيب الذي يصيب الهدف أو الغاية من القرار الإداري، ويحصل عيب إساءة استعمال السلطة أو عيب تحوير السلطة بأنْ: "يمارس مصدر القرار السلطة التي خوَّلها له القانون لتحقيق أهداف غير تلك التي حدَّدها له"[٦]، وتُعتبر العقوبات المقنعة كالنقل المكاني أو النوعي إحدى صور عيب إساءة استعمال السلطة في غاية قرار العقوبة، فللإدارة الصلاحية قد تدَّعي نقل الموظَّف بهدف تحقيق مقتضيات المصلحة العامة، على حين يكون قصدها من النقل هو معاقبة الموظَّف المنقول[٧].

---

(١) محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص١٠١.
(٢) فوزت فرحات، مرجع سابق، ص٦٨٦ وما بعدها.
(٣) غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد، مرجع سابق، ص١٩٩.
(٤) مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثامن، قرارات السنة القضائية (١٩٩٣ – ١٩٩٤)، المجلد الأوَّل، ص٧٠.
(٥) صالح محمد بدر الدين، طرق الطعن بالقرارات الإداريَّة الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص١٦٥.
(٦) مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص٢٥١.
(٧) فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون سنة طبع، ص٣٠٣.

وعليه، لا يجوز أن تكون غاية القرار بفرض العقوبة هي الإنتقام من الموظَّف المعاقب(١)، بل يجب أن تكون الغاية منه "ضمان حفظ النظام داخل المرفق العام"(٢)، وصور عيب إساءة استعمال السلطة هي:

أ – استعمال السلطة لتحقيق هدف غير المصلحة العامة

القاعدة القانونيَّة العامة أنَّ الإدارة يجب أنْ تستهدف في الأصل تحقيق المصلحة العامة من وراء أعمالها وقراراتها؛ فالسلطة العامة ليست امتيازاً شخصياً لرجل الإدارة، وإنَّما هي مخوَّلة لتحقيق المصلحة العامة، فإذا ما كان قرار العقوبة مجانباً لغايات وأهداف المصلحة العامة، كان القرار معيباً، وبالتالي يصبح عرضة للإبطال(٣).

ب – مخالفة تخصيص الأهداف

تُعتبر العقوبات التأديبيَّة من أكثر المجالات التي تحصل فيها مخالفة تخصيص الأهداف وذلك من خلال "العقوبات المقنَّعة".

وتُعرَّف العقوبات المقنعة بأنَّها: "إجراء مؤلم تتَّخذه الإدارة ضد الموظَّف، من دون أنْ توجَّه إليه اتهاماً معيناً"(٤). وفي هذا الشأن، أكَّد مجلس شورى الدَّولة في لبنان على: "أنَّه يعود للقضاء التحري عن النية الحقيقية للإدارة، بغية تحديد الوصف القانوني للتدبير المشكو منه، بأنَّه مجرد تدبير إداري متَّخذ لتأمين حُسن سَير المرفق العام، أم أنَّه تدبير زجري يستهدف الموظَّف بشخصه، ويُعَدُّ عقوبة تأديبيَّة مقنعة"(٥).

لذلك، سنتناول في هذا المبحث إجراءات الطعن في العقوبات التأديبيَّة في مطلبين، حيث سنبحث في المطلب الأوَّل: إجراءات الطعن أمام محكمة قضاء الموظَّفين في العراق، بينما يتناول المطلب الثاني إجراءات الطعن أمام مجلس شورى الدَّولة في لبنان.

---

(١) محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص١٠٣ وما بعدها.
(٢) حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص٥٠٩.
(٣) حسان عبد الغني الخطيب، القانون العام، منشورات زين الحقوقية، بيروت، من دون سنة طبع، ص٨٦ وما بعدها.
(٤) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣١٠.
(٥) قرار مجلس شورى الدَّولة في لبنان رقم (٤٧٩) تاريخ ٢٠٠٢/٥/٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد السابع عشر، قرارات السنة القضائية ٢٠٠١ – ٢٠٠٢، المجلد الأوَّل، ص٧٤٠.

المطلب الأوَّل: الطعن لدى محكمة قضاء الموظَّفين في العراق.

المطلب الثاني: الطعن لدى مجلس شورى الدَّولة في لبنان.

المطلب الأوَّل

الطعن لدى محكمة قضاء الموظَّفين في العراق

جاء في نص المادة (١٠٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ: "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل، أو قرار إداري من الطعن"، وهذا ما أيَّد المبدأ القانوني العام خضوع أعمال الإدارة بما فيها قرارات التأديب للقانون أي خضوعها لمبدأ المشروعية، ومضمون المشروعية الإداريَّة"، يُراد به عموماً في مجال القانون الإداري أنْ تلتزم الإدارة، وهي تباشر مختلف أوجه نشاطها حدود القواعد القانونيَّة التي تحكم هذا النشاط بحيث لا يجوز لها أنْ تقوم بأي عمل قانوني أو مادي إلاَّ وفقاً لأحكام القانون، وبتخويل منه وفق الإجراءات الشكلية المحدَّدة فيه، وإلاَّ كانت مخالفة للقانون منتهكة لأحكامه، من أجل الوصول للأهداف التي يحدِّدها القانون، وهي تحقيق المصلحة العامة في المجتمع، فدلالة مبدأ المشروعية في مجال نشاط الإدارة في الوقت الحاضر هو ممارسة هذه الأخيرة لوظيفتها الإداريَّة، ملتزمة بالمبدأ الأساس الحاكم لجميع الأعمال والتصرفات الصادرة عن سلطات الدَّولة كافة، أو عن الأفراد في المجتمع، أي الخضوع لحكم القانون، والمُراد بلفظ القانون هنا، معناه العام الشامل لكلِّ قاعدة عامة مجرَّدة أياً كان مصدرها، سواء أكان هذا المصدر دستورياً أم تشريعياً، تقرِّره السلطة التشريعيَّة، أو عرفياً، أو قراراً إدارياً، أو تنظيمياً"[(١)].

وأكَّدت على ذلك المادة (١) من قانون إلغاء النصوص القانونيَّة في العراق، التي تمنع المحاكم من الفصل في الدعاوى بنصّها على الآتي: "تلغى النصوص القانونيَّة أينما وردت في القوانين والقرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة المنحل اعتباراً من ١٩٦٨/٧/١٧ ولغاية ٢٠٠٣/٤/٩، التي تقضي بمنع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة من تطبيق القوانين وقرارت مجلس قيادة الثورة المنحل".

في هذا، تراقب محكمة قضاء الموظَّفين في دعوى الإبطال في ما يتعلق بالقرارات التأديبيَّة مدى انطباقها على مبدأ المشروعية، ومدى التناسب بين المخالفة والعقوبة المفروضة بسببها، وذلك بالاستناد إلى نص المادة (٧) البند (خامساً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس

---

(١) تغريد محمد قدوري النعيمي، مرجع سابق، ص٢٩ وما بعدها.

شورى الدَّولة في العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، والتي تنص على الآتي: "يُعدُّ من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي: ١. أنْ يتضمَّن الأمر، أو القرار، خرقاً أو مخالفة للقانون، أو الأنظمة، أو التعليمات، أو الأنظمة الداخلية. ٢. أنْ يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص، أو معيباً في شكله، أو في الإجراءات، أو في محله، أو سببه. ٣. أنْ يتضمَّن الأمر أو القرار، خطأ في تطبيق القوانين، أو الأنظمة، أو التعليمات، أو الأنظمة الداخلية، أو في تفسيرها، أو فيه إساءة، أو تعسُّف في استعمال السلطة، أو الانحراف عنها".

فتراقب المحكمة الملاءمة بين المخالفة والعقوبة، فإذا كانت العقوبة متلائمة مع المخالفة، فيحكم بالتصديق على هذه العقوبة، أما إذا ظهر للمحكمة أنَّ العقوبة مُبالغ فيها مقارنة بالمخالفة المرتكبة، فيحكم بإلغائها بتعديلها بالتخفيف دون التشديد وهذا ما اكده قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدَّولة في العراق رقم (٢/انضباط/تمييز/٢٠٠٧) تاريخ ٢٠٠٧/١/٢٥: "... ولدى عطف النظر على قرار الحكم المميز، وجد أنَّه صحيح وموافق للقانون، ذلك أنَّ الأمر الإداري بنقل المدعي إلى شركة مصافي الشمال يدخل ضمن باب التعسُّف في استعمال الحق... وحيث إنَّ المدَّعى عليه إضافة لوظيفته لم يشر في الأمر محل الطعن على ما يدل على تقاعس، أو إهمال المدعي في عمله، ما يجعل النقل تعسُّفياً. وحيث إنَّ قرار مجلس الانضباط العام قضى بإلغاء الأمر الإداري المطعون فيه للحيثيات الواردة فيه قرر تصديقه..."[(١)].

والطعن بقرار الإدارة بفرض العقوبة على الموظَّف يأخذ طريقين:

الأوَّل: التظلُّم من القرار الإداري لدى السلطة الإداريَّة التي أصدرته.

الثاني: الطعن لدى محكمة قضاء الموظَّفين، وذلك في حالة رفض التظلُّم حقيقةً أو حكماً.

لذا، سنبحث إجراءات تقديم الطعن في فرع أوَّل من هذا المطلب، ثمَّ سنبحث رقابة محكمة قضاء الموظَّفين على قرارات فرض العقوبة في فرعٍ ثانٍ.

الفرع الأوَّل: إجراءات تقديم الطعن.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري.

---

(١) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة في العراق لعام ٢٠٠٧، ص٢٧٧ وما بعدها .

الفرع الأوَّل

إجراءات تقديم الطعن

بعد إجراء التحقيق من قِبَل الإدارة مع الموظَّف المُخالف، وإصدار أمر بالعقوبة عليه، تبقى الإدارة هي الجهة الملائمة في تدقيق مدى مشروعية القرار الذي اتَّخذته، ومدى ملاءمته للفعل المنسوب للموظَّف، آخذة بنظر الاعتبار جميع الملابسات المحيطة بالمخالفة.

ويلجأ الموظَّف المُعاقب إلى التظلُّم، الذي يقدِّمه إلى الجهة المصدِّرة لقرار العقوبة، لكي يلتمس إعادة النظر في القرار لأسباب يرى أنَّها قد تغيِّر رأي الإدارة، فتعمد إلى تعديل قرار العقوبة، أو سحبه، أو إلغائه.

كما أنَّ القانون منح للإدارة فرصة إضافية لتدارك هذه المخالفة، وذلك بإقراره ضمانات تقوم أساساً على تظلُّم يقدِّمه الموظَّف الذي صدر ضده القرار لجهة الإدارة ذاتها من أجل حسم النزاع داخلياً ومن الميزات المهمة لحسم المنازعات الإداريَّة بهذه الطريقة حصول المتظلم على ترضية سريعة من دون إجراءات معقَّدة أو نفقات، وعدم اتِّساع هوَّة الخلاف بين هذا الموظَّف وبين الإدارة، وزيادة قدرة الإدارة على التعامل مع النزاعات الإداريَّة، وحُسن إدارتها للخلاف مع موظَّفيها[1].

من منطلق ما تقدَّم، سنبيِّن في فقرتين الطعن بقرار العقوبة من خلال بيان التظلُّم لدى الإدارة المصدرة للقرار وذلك باعتبار التظلُّم شرطاً جوهري لإقامة الطعن لدى محكمة قضاء الموظَّفين في الفقرة الأُولى، ونبيِّن الطعن لدى محكمة قضاء الموظَّفين في الفقرة الثانية.

أوَّلاً: التظلُّم الإداري

هو شرط أساسي وتمهيدي للطعن بقرار العقوبة لدى القضاء الإداري ممثلاً بمحكمة قضاء الموظَّفين في العراق، من أجل تأمين الحماية لمصلحة الموظَّف وضمان التطبيق الصحيح للقانون[2].

في هذا، يُعرَّف التظلُّم بأنَّه: "الطعن الذي يقيمه الشخص الصادر ضده قرار تأديبي متضمناً جزاءً محدداً"[3].

---

(١) محمد أحمد صفوت، النظام التأديبي للموظَّفين الدوليين، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٢٢١.
(٢) عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص٤٨٣.
(٣) أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص٢٣٦.

وكذلك يُعرَّف التظلُّم بأنَّه: "طلب يقدِّمه الطاعن إلى الإدارة سواء أكانت مُصدِّرة القرار أم سلطتها الرئاسية، يروم فيه إلغاء الإدارة لقرارها، أو سحب هذا القرار، أو تعديله"[(1)].

والهدف من وجود نظام التظلُّم الإداري هو: أنَّ الإدارة قد تجد في الأسباب المقدَّمة من قِبَل الموظَّف المُعاقب ما قد يغيِّر قناعتها حيال قرار العقوبة، فتعترف بعدم مشروعيته، وتقوم بتعديل قرار العقوبة أو تلغيه. كما يفسح نظام التظلُّم المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها؛ بحيث تُعيد تقييمه من جديد في حال لم تفلح الرقابة الإداريَّة المُسبقة في تلافي الأخطاء إنْ وُجِدَت، فيفسح المجال لحلِّ الكثير من المنازعات دون اللجوء إلى القضاء. وحرصاً من الإدارة على التنفيذ الصحيح للقانون لكي تتطابق أعمالها مع مبدأ المشروعية، ولتجنُّب تحمُّل عناء الإجراءات التي يمكن أنْ تكون طويلة ومُكلفة في بعض الأحيان[(2)]، كما يُعتبر التظلُّم أمام الإدارة شرطاً أساساً لقبول الطعن لدى القضاء الإداري.

وقد اعتبر التشريع العراقي التظلُّم لدى الإدارة من قرار فرض العقوبة إجراءً إلزامياً؛ لا بدَّ للموظَّف من سلوكه خلال مهلة محدَّدة، ولذلك يُسمَّى (التظلُّم الوجوبي)، إنَّ هذا ما نصَّت عليه الفقرة (ثانياً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، حيث قضت بالآتي: "يشترط قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظَّفين على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلُّم من القرار لدى الجهة التي أصدرته".

هذا، ويتوجَّب على الموظَّف تقديم التظلُّم إلى الإدارة المصدِّرة لقرار العقوبة المتظلِّم منه كشرط لقبول دعوى الإبطال لدى القضاء الإداري، وبخلافه تحكم المحكمة بعدم قبول الدعوى.

ويقتضي في تقديم التظلُّم استيفاء شروط شكلية[(3)] وموضوعية يمكن إجمالها بالآتي:

١ – يجب أنْ يكون التظلُّم مقدَّماً بطلب مكتوب (تحريري) إلى الجهة المصدِّرة للقرار المتظلِّم منه.

٢ – يجب أنْ يُقدَّم التظلُّم خلال المدة الزمنية المحدَّدة لقبوله، وهي وفق القانون (٣٠) ثلاثون يوماً تبدأ من تاريخ تبلغ الموظَّف بقرار فرض العقوبة إذا كان داخل العراق، أو تكون ستين (٦٠) يوماً إذا كان

---

(١) غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد، مرجع سابق، ص١٦٠.

(٢) مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإداريَّة، الجزء الأوَّل، مطابع البيان التجارية، دبي، ١٩٩٠، ص١٤٨ وما بعدها.

(٣) عبد الرؤوف عيد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبيَّة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٢٢١ وما بعدها.

خارج العراق، وإلاَّ اعتُبِرَ القرار باتاً غير قابل للطعن[1].

ويجب مراعاة هذه المهلة، وذلك لأنَّه بانقضائها يسقط الحق بالتظلُّم استناداً إلى المادة (١٧١) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ والتي نصَّت على أنَّ: "المدة المعيَّنة لمراجعة طرُق الطعن في القرارات حتمية يترتَّب على عدم مراعاتها، وتجاوزها سقوط الحق في الطعن، وتقضي المحكمة من تلقاء نفسها بردِّ عريضة الطعن إذا حصل بعد انقضاء المدَّة القانونيَّة".

هذا، مع وجوب تحقُّق العلم اليقيني لدى الموظَّف الذي صدَر قرار العقوبة بحقِّه، والذي يجب أنْ يكون قد صدر نهائياً، أي لا يحتاج إلى المصادقة من جهة إداريَّة أو قضائية أخرى ليكتسب القوَّة التنفيذيَّة.

٣ – يجب أنْ يقدم التظلُّم من قِبَل الموظَّف المُعاقب بالذات باعتباره صاحب المصلحة فيه، فهو الذي يبتغي أنْ تغير الجهة مصدِّرةُ قرار العقوبة رأيها وتلغي العقوبة.

٤ – يجب أنْ يتضمَّن التظلُّم جميع المعلومات والبيانات التي تُمكِّن الإدارة من إبداء رأيها، مثل: رقم القرار الصادر، وتاريخه، ونوع العقوبة المفروضة، والأسباب التي يراها المتظلِّم ضرورية لعرضها على جهة الإدارة من أجل تعديله أو إلغائه[2].

كذلك يجب أنْ يشتمل التظلُّم على طلبات المتظلم، وليس مجرد عبارات عامة أو غير محدَّدة، بل يجب أنْ ينصبّ على مضمون قرار العقوبة بالذات، مع الأدلة الثبوتية كافة التي تدعم رأي الموظَّف المتظلِّم.

٥ – يجب أنْ يقدَّم التظلُّم إلى الجهة الإداريَّة المصدِّرة لقرار العقوبة المتظلِّم منه، من أجل أنْ تعيد النظر في القرار[3]، إذا ما ظهر لديها أنَّ هنالك أسباباً مُقنعة تؤدي بها إلى إمكانية تغيير قرارها.

وممَّا تجدر الإشارة إليه، أنَّ التشريع العراقي لم يضع آلية محدَّدة تشير إلى كيفية استلام التظلُّم، الأمر الذي يتطلَّب إيجاد آلية محدَّدة، وذلك من أجل إثبات حصول تقديم التظلُّم، ومن ثمَّ سلوك طريق

---

(١) المادة (٧) البند (تاسعاً) الفقرة (ب) والفقرة (د) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدَّولة في العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، حيث نصَّت الفقرة (ب) على ما يأتي: "لا تسمع الدعاوى المُقامة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذا البند بعد مضي (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلُّغ الموظَّف بالأمر، أو القرار المُعترَض عليه، إذا كان داخل العراق، و(٦٠) ستين يوماً إذا كان خارجه"؛ ونصت الفقرة (د) الآتي: "يكون قرار محكمة قضاء الموظَّفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإداريَّة الصادر نتيجةً للطعن باتاً وملزماً".

(٢) محمد عبد الرحيم عنبر، الضوابط العلمية والقانونيَّة للإدارة العامة في القطاع الحكومي والقطاع العام منهج شامل للقادة الإداريين، الجزء الأوَّل، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ١٩٧٣، ص٢٧٦.

(٣) أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص٢٤٠.

الطعن لدى القضاء الإداري؛ وكلّ ذلك منعاً للإدارة المتعسِّفة من أنْ تنكر استلامها للتظلم من الموظَّف المُعاقب، ما يؤدِّي بالنتيجة إلى عدم تمكّنه من سلوك طريق الطعن القضائي.

ونعتقد أنَّه من الأفضل أنْ يتم تقديم التظلُّم لدى الإدارة، مع منح الموظَّف المتظلِّم وصل استلام، يُثبت عليه: رقم، وتاريخ الاستلام الأمر، الذي يُسهِّل إثبات تقديم التظلُّم.

ونجد من ناحية التظلُّم الإداري أنَّ المشرِّع العراقي قد أخذ بنظام التظلُّم الوجوبي أمام الإدارة قبل الطعن لدى محكمة قضاء الموظَّفين، وقد حرصت المحكمة على ضرورة التأكُّد من حصول التظلُّم الإداري كشرط لازم لقبول الدعوى شكلاً، وإلاَّ في حال عدم استيفاء هذا الشرط يترتَّب ردُّ الدعوى شكلاً[(١)].

ولضمان استقرار الأوضاع القانونيَّة، حدَّد القانون مدَّة للتظلُّم الإداري على قرار فرض العقوبة وهي (٣٠) ثلاثين يوماً يبدأ سريانها من تاريخ تبلُّغ الموظَّف المُعاقب بقرار فرض العقوبة حقيقةً أو حكماً، وبعد تقديم التظلُّم، تقوم الجهة المختصَّة وهي في الغالب الإدارة، بفحص التظلُّم ودراسته مع ما ورد فيه من أسباب، وتدقِّق بالمعطيات، وعلى الإدارة أنْ تبتّ بالتظلُّم خلال مهلة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم التظلُّم لديها، وهي إذا لم تبتّ بالتظلُّم خلال هذه المهلة المحدَّدة، فإنَّ المشرِّع يعتبر انتهاء المدة من دون البت بالتظلُّم من قِبَل الإدارة رفضاً حكمياً للتظلم[(٢)].

وبعد انتهاء المهلة برفض التظلُّم حقيقةً أو حكماً، يجب تبليغ الموظَّف، وعلى ذلك تبدأ مهلة تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظَّفين.

وإذا ما وجدت الإدارة أنَّ قرار العقوبة المتظلّم منه غيرُ مشروع، فيتوجَّب عليها الغاؤه، أو إذا ما وجدت الإدارة أنَّ قرارها مشروع إلاَّ أنَّ العقوبة غير متلائمة مع الفعل، أو مع المخالفة المُرتكبة، فيجب أنْ تعمد إلى تغيير العقوبة، وتستبدلها بعقوبة أخرى تكون أكثر ملاءمة وهذا ما اكده قرار مجلس شورى الدَّولة العراقي بصفته الإستشارية رقم (٢٠١١/٨٣): "وحيث إنَّ المشرِّع قد أوجب على الإدارة البت في التظلُّم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تقديمه، وهذا البت قد يكون بالموافقة على ما ورد بالتظلُّم من أدلة وأسانيد تناقض مع ما ورد بمحضر اللجنة التحقيقيَّة، أو برفض التظلُّم. وحيث إنَّ من مبادىء القانون الإداري

---

(١) الفقرة (ثانياً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٢) الفقرة (ثانياً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل والتي نصَّت الآتي: "... وعلى الجهة المذكورة، البت بهذا التظلُّم خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يُعتبر ذلك رفضاً للتظلم".

جواز قيام الإدارة بالغاء القرار الإداري، خلال المدة التي يجوز الطعن فيها بالقرار أمام القضاء، طالما لم يرتب حقاً للأفراد. وحيث إنَّ قرار فرض عقوبة بحق الموظَّف لا يرتِّب حقوقاً للغير. وتأسيساً على ما تقدَّم، من أسباب يرى المجلس للإدارة إلغاء العقوبة المفروضة بحق الموظَّف بناءً على تظلمه"(١).

ثانياً: الطعن القضائي

يمارس القضاء الإداري الرقابة على قرارات الإدارة من حيث انطباقها، ومبدأ المشروعية، ومدى تناسب العقوبة مع المخالفة، ويُعدُّ الطعن القضائي وسيلة مُكملة للتظلُّم الإداري من حيث حماية الموظَّف، وذلك بالنظر لما يتمتَّع به القضاء من تخصُّص، ونزاهة، وحيادية؛ فيلجأ الموظَّف المُعاقب إلى القضاء للطعن بقرار العقوبة مطالباً بإلغائه.

ويتَّجه الموظَّف إلى الطعن القضائي إذا ما خالفت الإدارة مبدأ المشروعية، أو إذا ما تمَّ حرمانه من إحدى الضمانات المقرَّرة له قانوناً.

حيث يقدّم الطعن لدى محكمة قضاء الموظَّفين خلال (٣٠) ثلاثين يوماً إذا كان داخل العراق، أو ستين (٦٠) يوماً إذا كان خارج العراق، تبدأ من تاريخ تبلُّغ الموظَّف بنتيجة التظلُّم بالرفض صراحةً أو حكماً وذلك في حال إذا ما وجدت الإدارة قرار العقوبة صحيحاً ومتناسباً مع المخالفة، ولا تجد في الأسباب الواردة بالتظلُّم ما يجعلها تغير رأيها الصادر بالقرار.

جاء في قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدَّولة العراقي رقم (١١/انضباط/تمييز/٢٠٠٤) تاريخ ٢٠٠٤/٢/٩: "... وحيث إنَّ المدَّعية (المميزة) كانت قد طعنت بقرار عدم صرف المخصَّصات لدى المجلس بتاريخ ٢٠٠٣/١/١٢، أي بعد فترة تزيد على أحد عشر شهراً من تاريخ عدم صرفها لها، وحيث إنَّ الفقرة (٣) من المادة التاسعة والخمسين من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، أوجبت على الموظَّف تقديم الطعن بمثل هذا القرار لدى المجلس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به، ممَّا يكون طعن المدعية (المميزة) بالقرار المذكور لدى المجلس واقعاً خارج المدة القانونيَّة وحيث إنَّ مجلس الانضباط العام بقراره المميَّز بردِّ الدعوى، قد أصاب وجهة النظر القانونيَّة؛ لذا، قرَّر تصديقه وردِّ الطعن التمييزي..."(٢)

ومن المُلاحظ أنَّ المشرِّع العراقي لم يحدِّد بصورة صريحة وواضحة الأسلوب الذي يتمُّ بموجبه تبليغ

---

(١) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة العراقي لعام ٢٠١١، مطبعة الوقف الحديثة، العراق، بغداد، ص١٧٥.
(٢) مجلس شورى الدَّولة في العراق، الجزء الأوَّل، (٢٠٠٤ – ٢٠٠٥ – ٢٠٠٦)، الطبعة الأُولى، ٢٠٠٨، ص ٢٥١ .

الموظَّف بنتيجة التظلُّم، لكي يتم تأكد علم الموظَّف بالنتيجة علماً يقيناً[١]، بل ترك ذلك إلى الوسائل الإداريَّة التي تتَّبعها الإدارة المختصَّة، وهذا يؤدِّي في كثير من الأحيان إلى عدم حصول العلم بالنتيجة في الوقت المناسب، الأمر الذي يستتبع فوات الفرصة أمام الموظَّف المُعاقب بغرض اللجوء إلى الطعن القضائي نظراً لانتهاء مدة الطعن.

على أنَّ المفترض أنْ يتم تبليغ نتيجة التظلُّم سواء بالموافقة أم بالرفض، بإجراءات التبليغ المتَّبعة في قانون المرافعات المدنية[٢]، وقانون الإثبات من أجل ضمان حق الموظَّف، وضمان الاستقرار في المعاملات الإداريَّة.

علماً أنَّ مهلة (٣٠) الثلاثين يوماً، أو (٦٠) الستين يوماً، هي مهلة إسقاط لحق الطعن، يترتَّب على فواتها أنْ يغدو القرار الإداري بالعقوبة باتاً ومحصناً، لا يمكن الغاؤه لأنَّ هذه المهلة هي من النظام العام[٣].

ويُلاحظ على قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل أنَّه لم يشر إلى الظروف الاستثنائية أو الظروف القاهرة التي تؤدِّي إلى انقطاع مهلة تقديم الطعن[٤]، وهي: " كل عذر قهري غير متوقع يمنع الموظَّف من رفع دعواه إلى القضاء المختص، ويترتَّب عليه إيقاف ميعاد الطعن عن السريان خلال تحقُّق القوَّة القاهرة، والذي يستأنف بزوالها، فيبدأ احتساب مدد الطعن من جديد"[٥]، إلاَّ أنَّه يمكن الأخذ بفكرة الظروف الاستثنائية أو القاهرة، من دون النص عليها في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، وذلك استناداً للقواعد العامة في قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدَّل، ويؤيِّد التطبيق العملي في القضاء العراقي ذلك من خلال الأخذ بنظرية الأحوال الطارئة في الدعوى، وهذا يثبت ضرورة الأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية

---

(١) إبراهيم المنجي، مرجع سابق، ص٥٩٦.

(٢) قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المادة (٢١) الفقرة (١١) نصَّت على أنْ: "يبلغ منتسبو دوائر الدَّولة الرسمية، وشبه الرسمية، ومؤسسات القطاع العام بواسطة دوائرهم، أو مؤسساتهم، وترسل الورقة المُراد تبليغها بدفتر اليد، أو بالبريد المسجل مرجع، ويُعدُّ المخاطب مبلغاً بتاريخ التسليم، ما لم يرد إشعار إلى المحكمة بانتقاله إلى دائرة أخرى أو تمتّعه بإجازة، وكذلك يجوز تبليغهم، في محل إقامتهم".

(٣) إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري – دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٤٢٣.

(٤) مازن راضي ليلو، القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، مرجع سابق، ص٢٢٨ وما بعدها.

(٥) عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص٤٩٥.

وفق ما اعتمده القضاء الإداري في الكثير من القرارات التي تحقَّقت فيها الظروف الطارئة، فقد ورد في قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدَّولة العراقي رقم (٦٢٨/انضباط/تمييز/٢٠١٠) بتاريخ ١٤//١١/٢٠١٠: "...وحيث وجد أنَّه لا يجوز اعتبار المعترض (المميَّز عليه) مستقيلاً لانقطاعه عن الدوام مدة تزيد عن عشرة أيام استناداً إلى الفقرة (٣) من المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، لأنَّ هذه الفقرة تطبق في حالة عدم وجود معذرة مشروعة مبررة للانقطاع، وهي لا تنطبق على حالة المدَّعي الذي أجبرته على الهجرة ظروف قاهرة عامة معروفة لدائرته، ولم يدخر وسعاً في نقله إلى مكان آخر في الوزارة، ولم يقصر بالتوسُّل بجميع السُبُل لتحقيق هذا الغرض، وليس في مقدوره مراجعة مديرية تربية صلاح الدين، لذا، يُعَدُّ ذلك معذرة مشروعة وما تأخير التحاقه بالوظيفة في بغداد ومباشرته راجع إلى إرادته. وحيث إنَّ مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونيَّة المتقدّمة، وقرَّر صرف رواتب المدَّعي للمدة المذكورة، لذا، قرَّر تصديق الحكم المميز وردّ الطعن التمييزي..."[١].

هذا، وتُعتبر دعوى الإبطال دعوى موضوعية تستهدف القرارات الإداريَّة غير المشروعة بهدف حماية مبدأ المشروعية، وهذا ما اكده قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدَّولة العراقي المرقم (٥١/انضباط/تمييز/٢٠٠٨): "...إنَّ المميز قد أقام دعواه أمام مجلس الانضباط العام بتاريخ ٢٠٠٧/١١/١ وأثناء سير الدعوى بادر المميز عليه الأوَّل (عميد معهد إعداد المدربين التقنيين إضافة لوظيفته) باستدراك الأمر الإداري محل الإعتراض، وأصدر الأمر الإداري المرقم (ش/١٩٢٧) في ٢٠٠٧/١١/١١ والمتضمن إعادة المميَّز عليه إلى مكانه السابق، وبانتهاء حالة المساس بالمركز القانوني للمميَّز، تكون الدعوى قد فقدت شرط استمرار المصلحة المنصوص عليها في المادة (٦) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدَّل. وحيث إنَّ المصلحة شرط من شروط إقامة الدعوى، تدور وجوداً وعدماً معها، وحيث إنَّ مجلس الانضباط العام بالحكم المميَّز قد التزم وجهة النظر القانونيَّة هذه، فقرَّر تصديقه، وردِّ اللائحة التمييزية...."[٢].

وإنَّ الغاية من إقامة دعوى إبطال قرار العقوبة هي مواجهة الإدارة حال إصدارها قراراتها بالمخالفة لمبدأ المشروعية أو حال تعسُّف الإدارة في مواجهة الموظَّف[٣].

---

(١) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة العراقي لعام ٢٠١٠، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١١، ص٤٠٤.
(٢) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة العراقي لعام ٢٠٠٨، بغداد، ٢٠٠٩.
(٣) محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، دار الكتب القانونيَّة، ١٩٩٨، ص٢٤.

الفرع الثاني

رقابة القضاء الإداري

تبدأ صلاحية محكمة قضاء الموظَّفين بعد تاريخ رفض التظلُّم الإداري حقيقةً أو حكماً خلال المهلة القانونيَّة المحدَّدة في القانون.

وتتجلَّى مهمة محكمة قضاء الموظَّفين بتدقيق القرار الإداري، بعد أنْ يقدّم طرفا الدعوى المُعترض الموظَّف المُعاقب، والإدارة المطعون بقرارها الأدلة المتوافرة لديهم، ولمحكمة قضاء الموظَّفين الصلاحيات كافة في التحقيق بالادِّعاءات والدفوع التي يقدِّمها طرفا النزاع، مع صلاحية جلب ملف التحقيق الإداري الذي استندت الإدارة إلى حيثياته في فرض العقوبة على الموظَّف المُخالف باعتبار أنَّ محكمة قضاء الموظَّفين ليست جهة طعن فقط، وإنَّما هي محكمة موضوع على ذلك الطعن بالقرارات التأديبيَّة هو عبارة عن دعوى يفترض أنْ تتوافر فيها الشروط اللازم توافرها في الدعاوى المُقامة أمام المحاكم المدنية[(١)].

كما أنَّ المادة (١٥) الفقرة (خامساً) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل نصَّت على أنْ: "تراعي محكمة قضاء الموظَّفين عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلاءم وأحكام هذا القانون...".

ونؤكّد هنا، أنَّ قرار فرض العقوبة لا يكون عرضة للطعن فيه أمام محكمة قضاء الموظَّفين إلاَّ إذا شابه عيب في ركن من أركانه الخمسة وهي: (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية)[(٢)]، لذلك ينبغي أنْ تكون هذه الشروط متوافرة وصحيحة في قرار فرض العقوبة.

ويُلاحَظ من نصوص قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١: أنَّ رقابة محكمة قضاء الموظَّفين تنصبُّ على فحص تلك الأركان، والتأكد من مدى صحتها مع البتّ في

---

(١) المادة (٤٦) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ نصَّت على التالي: "يجب أنْ تشتمل عريضة الدعوى على البيانات الآتية: ١- إسم المحكمة التي تقام الدعوى أمامها. ٢- تاريخ تحرير العريضة. ٣- إسم كل من المدَّعي، والمدَّعى عليه، ولقبه، ومهنته، ومحل إقامته. فإنْ لم يكن للمدَّعى عليه محل إقامة معلوم، فآخر محل كان به. ٤- بيان المحل الذي يختاره المدَّعي لغرض التبليغ. ٥- بيان موضوع الدعوى، فإنْ كان منقولاً، ذكر جنسه، ونوعه، وقيمته، وأوصافه، وإنْ كان عقاراً، ذكر موقعه، وحدوده، أو موقعه، ورقمه، أو تسلسله. ٦- وقائع الدعوى وأدلتها، وطلبات المدَّعي وأسانيدها. ٧- توقيع المدعي أو وكيله إذا كان الوكيل مفوَّضاً بسند مصدَّق عليه من جهة مختصة".

(٢) شاب توما منصور، مرجع سابق، ص٤٠٢.

مدى مشروعية القرار، حيث نصَّت المادة (٧) البند (خامساً) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدَّولة في العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ على أنَّه: "يُعدُّ من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي:

١- أنْ يتضمَّن الأمر، أو القرار، خرقاً أو مخالفة للقانون، أو الأنظمة، أو التعليمات، أو الأنظمة الداخلية.

٢ - أنْ يكون الأمر، أو القرار، قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص، أو معيباً في شكله، أو في الإجراءات، أو في محله، أو سببه.

٣- أنْ يتضمَّن الأمر، أو القرار خطأً في تطبيق القوانين، أو الأنظمة، أو التعليمات، أو الأنظمة الداخلية، أو في تفسيرها، أو فيه إساءة، أو تعسُّف في استعمال السلطة، أو الإنحراف عنها.

كذلك نجد أنَّ القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ قانون التعديل الأوَّل لقانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ كان قد ألغى المواد القانونيَّة التي كانت تُحصِّن بعض العقوبات من الطعن بها لدى محكمة قضاء الموظَّفين، حيث كانت بعض العقوبات باتَّة لا يجوز الطعن فيها، وبالتالي أصبحت في ظل القانون الحالي جميع العقوبات الواردة في القانون، بغضِّ النظر عن الجهة الإداريَّة المصدِّرة لقرار العقوبة، وبغضِّ النظر عن مستوى الموظَّف المُعاقب، تقبل الطعن بها أمام محكمة قضاء الموظَّفين.

كما أنَّ المادة (٧) البند (تاسعاً) الفقرة (ج) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدَّولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ أجازت الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظَّفين تمييزاً لدى المحكمة الإداريَّة العليا خلال مدَّة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبلغ بقرار المحكمة.

وبذلك، تمارس المحكمة الإداريَّة العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتِّحاديَّة والمنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدَّل عند النظر في الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظَّفين(١).

بهذا، يظهر من نصوص المواد السابقة ضرورة وضع المادة (١٠٠) من الدستور العراقي لسنة

(١) المادة (٢) البند (رابعاً) الفقرة (ب) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدَّولة في العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

٢٠٠٥[١]، موضع التطبيق، لأنَّ هذه المادة أقرَّت حقاً مهماً من حقوق الإنسان، ألا وهو حق التقاضي، الذي يجب أنْ يكون مكفولاً للجميع، بما فيهم جميع الموظَّفين العموميين.

إنَّ قرار فرض العقوبة هو قرار إداري، يمكن أنْ تشوبه عيوب عدم المشروعية، والتي يكون لمحكمة قضاء الموظَّفين ولاية النظر في الطعون المقدَّمة بها، حيث بعد التأكد من قبول الطعن شكلاً تقوم بفحص القرار من ناحية المشروعية، ويتم التأكُّد من عدم وجود العيوب كعيب الاختصاص، كذلك يتمُّ فحص تسبيب القرار، وما إذا كان الموظَّف قد منح الحق في الدفاع عن نفسه، على أنْ تراقب المحكمة كذلك الأسباب التي أدَّت إلى فرض العقوبة، هل الأسباب موجودة بالفعل؟ وهل تكييفها القانوني من قِبَل الجهة المصدِّرة لقرار العقوبة صحيح، وذلك للتأكُّد من صحة القرار من الناحية القانونيَّة، حيث تقوم الإدارة بفرض عقوبة في بعض الأحيان تكون غير موجودة في قائمة العقوبات المنصوص عليها في القانون، وهنا تكون الإدارة قد وقعت بعيب مخالفة القانون.

كذلك، إنَّ من أهم إجراءات الرقابة المخوَّلة للمحكمة مراقبة عيب إساءة استعمال السلطة، أو التعسُّف في استعمال السلطة الممنوحة للإدارة، من خلال وقائع التحقيق والإجراءات المتَّبعة في فرض العقوبة وعدم الملاءمة بين العقوبة، والمخالفة المفترضة.

ونلاحظ أنَّ المشرِّع قد ألزم محكمة قضاء الموظَّفين بمراعاة أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية، وقانون المرافعات المدنية، وقانون الإثبات، وقانون الرسوم العدلية، في شأن الإجراءات التي تتَّبعها محكمة قضاء الموظَّفين والمحكمة الإداريَّة العليا[٢]، وهذا توجُّه من المشرِّع نحو توفير ضمانات للموظَّف بالنظر لما يتميَّز به القضاء الجنائي والمدني من الإستقلال والحياد، اللذين يجب توافرهما في القضاء الإداري.

كما أنَّ المشرِّع في العراق أجاز الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظَّفين تمييزاً لدى المحكمة

---

(١) نصَّت المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنَّه: "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن"؛ منشور في جريدة الوقائع الرسمية العراقية، العدد (٤٠٧)، تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢١.

(٢) نصَّت المادة (٧) البند (حادي عشر) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدَّولة في العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ على التالي: "تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، وقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩، وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١، وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١، في شأن الإجراءات التي تتَّبعها المحكمة الإداريَّة العليا، ومحكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء الموظَّفين في ما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون".

الإداريَّة العليا ويكون قرارها باتاً، الصادر في هذا الشأن لا يجوز الطعن فيه، وهذا ما قرَّره نصّ المادة (٧) البند (تاسعاً) الفقرة (د) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدَّولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ حيث جاء النص على الوجه الآتي: "يكون قرار محكمة قضاء الموظَّفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإداريَّة العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً".

المطلب الثاني

الطعن لدى مجلس شورى الدَّولة في لبنان

جاء في نص المادة (٢٠) من الدستور اللبناني الصادر في سنة ١٩٢٦ "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها، ضمن نظام ينصُّ عليه القانون، ويحفظ بموجبه للقضاء وللمتقاضين الضمانات اللازمة، أما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعيّنها القانون"(١).

نلاحظ أنَّ هذه المادة قد أكَّدت على وجوب مراعاة الضمانات في مجال القضاء بالنسبة للمتقاضين، على أنْ تحدد هذه الضمانات بموجب القانون.

وقد حدَّد نظام مجلس شورى الدَّولة في لبنان والمنفذ بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ في المادة (٦٤) منه الضمانات المذكورة بالقول: "خلافاً لأيِّ نص آخر ينظر مجلس شورى الدَّولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظَّفين)، وبذلك يكون الطعن بقرارات فرض العقوبات المفروضة على الموظَّفين من صلاحية مجلس شورى الدَّولة.

وتقتصر صلاحيات مجلس شورى الدَّولة اللبناني في ما يتعلق بدعوى الإلغاء، أو الإبطال في القرارات التأديبيَّة على شرعية القرار، أي مدى تطابقه ومبدأ المشروعية، دون أنْ يكون له الصلاحيات في تقدير الملاءمة بين المخالفة والعقوبة المفروضة بسببها، وذلك استناداً إلى المادة (١١٣) من نظام مجلس شورى الدَّولة اللبناني والتي نصَّت على الآتي: "لا يحق لمجلس شورى الدَّولة في القضايا التأديبيَّة أن ينظر في ملاءمة العقوبة المقرَّرة".

هذا، وعلى الرغم ممَّا تتمتَّع به الإدارة من سلطة استنسابية في اختيار العقوبة التأديبيَّة الملائمة، والتي يفترض أنْ تتناسب وجسامة المخالفة المرتكبة، إلاَّ أنَّ هذه السلطة ليست مُطلقة، ومن دون أنْ يكون لمجلس شورى الدَّولة ممارسة الرقابة عليها، وذلك في حالة ارتكاب الإدارة الخطأ الساطع في التقدير بفرضها عقوبة شديدة لا تتلاءم والمخالفة المُرتكبة، ما يؤدِّي بأنْ تخرج الإدارة عن مبدأ المشروعية في

(١) الدستور اللبناني، المجلة القضائية، دار المنشورات الحقوقية – مطبعة صادر، بيروت، لبنان، ٢٠١٢، ص٩.

قراراها، وذلك بالنظر إلى عدم التناسب بين العقوبة والمخالفة. وبهذا الصدد يؤكد قرار مجلس شورى الدَّولة في لبنان رقم (٣٧٩) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٢٢ على "– إنَّ المادة (٦٤) من نظام هذا المجلس المعدلة تنص على أنَّه: "خلافاً لأي نص آخر ينظر مجلس شورى الدَّولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظَّفين"، ما يشكل إلغاء لأي نص آخر سابق يتعارض معه بما في ذلك نص المادة (١٣) من القانون (٥٤/٦٥)، ويقتضي بالتالي رد الدفع المدلى به لهذه الجهة. – إنَّ تقدير جسامة الخطأ من قِبَل السلطة المختصَّة هو مبدئياً استنسابي إلاَّ في حال تجاوز حد السلطة، أو ارتكاب الخطأ المادي، والخطأ الساطع في التقدير. – إنَّه إذا كان نظام مجلس شورى الدَّولة في مادته (١١٣) ينصُّ على أنَّه لا يحق له النظر في ملاءمة العقوبة المقرَّرة، لأنَّ تقدير أهمية العقوبة بالنسبة إلى الأعمال المخالفة يُعتبر ممارسة للحق الإستنسابي المُعطى للسلطات التأديبيَّة إداريَّة كانت أم قضائية، غير أنَّ ذلك لا يحول دون ممارسة هذا المجلس في مراقبة تقدير ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع، ووجود عدم تناسب بين الخطأ والعقوبة. – إنَّ تقدير مجلس شورى الدَّولة ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع تمكِّنه فقط من دون أنْ يحل محل السلطة التأديبيَّة لفرض العقوبة من إبطال العقوبة المشكو منها في حال وجود تباين أو عدم تناسب بين عقوبة شديدة من الدرجة الثانية وبين خطأ لا يستوجب إلاَّ إنزال عقوبة من الدرجة الأُولى"[١].

تنصُّ المادة (١٠٥) من نظام مجلس شورى الدَّولة في لبنان قانون منفَّذ بموجب المرسوم رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ على: "لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلاَّ ضد قرارات إداريَّة محضة لها قوَّة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعيَّة أو عدلية"، وهذا يعني أنَّ القانون في لبنان اشترط في القرارات التي يمكن الطعن بها بالإبطال، أنْ تكون قد ألحقت ضرر بحيث يرتّب آثاراً قانونيَّة تلحق الضرر بمركز الموظَّف الطاعن وأنْ يكون لها قوَّة التنفيذ[٢].

ترتيباً على ما سبق، سنتناول في هذا المطلب إجراءات الطعن بقرار العقوبة التأديبيَّة التي تصدر إمَّا من السلطات الرئاسية، وإمَّا من هيئة التفتيش المركزي، أو من الهيئة العليا للتأديب، وذلك ضمن فرعين: نتناول في الأوَّل منهما الطعن بالقرارات التأديبيَّة الصادرة من السلطات الرئاسية، ونتناول في الثاني الطعن بالقرارات التأديبيَّة الصادرة من الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائية (هيئة التفتيش المركزي،

---

(١) مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث والعشرون، قرارات السنة القضائية (٢٠٠٦ – ٢٠٠٧)، المجلد الثاني، ص ٨٨٦ وما بعدها .

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠١، ص٣٦٨.

والهيئة العليا للتأديب).

الفرع الأوَّل: الطعن بقرارات السلطات الرئاسية.

الفرع الثاني: الطعن بقرارات الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائية، (هيئة التفتيش المركزي، الهيئة العليا للتأديب).

الفرع الأوَّل

الطعن بقرارات السلطات الرئاسية

أوضحت المادة (٥٦) من نظام الموظَّفين العموميين في لبنان الجهات الإداريَّة التسلسلية التي يحقُّ لها فرض العقوبات التأديبيَّة، وبما أنَّ قرار العقوبة هو قرار إداري فهو يخضع لمراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة أمام مجلس شورى الدَّولة، حيث بعد أنْ يتم تبليغ الموظَّف بقرار العقوبة الصادر بحقه من قِبَل المرجع الإداري التسلسلي المختصّ، يكون له حق الطعن بقرار العقوبة المفروضة عليه لدى مجلس شورى الدَّولة خلال مهلة (٣٠) ثلاثين يوماً، تبدأ من اليوم التالي لتبلّغ الموظَّف بقرار العقوبة.

وفي ما يتعلق بالمهلة القانونيَّة، يمكن أنْ تنقطع وتبدأ من تاريخ آخر غير تاريخ تبلُّغ الموظَّف بقرار العقوبة، وذلك استناداً لنصِّ المادة (٧١) من نظام مجلس شورى الدَّولة في لبنان[١]، وتُعتبر مهلة (٣٠) الثلاثين يوماً من الانتظام العام؛ فهي لا يمكن تجاوزها، ويمكن للمجلس أنْ يثير شرط المدة من تلقاء نفسه إذا لم تتعرَّض له الإدارة أثناء الطعن[٢].

ونلاحظ أنَّ هذه المدة هي المدة نفسها التي حدَّدها المشرِّع العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ للطعن بقرار العقوبة لدى محكمة قضاء الموظَّفين، بعد أنْ يتم التظلُّم منه تظلماً إدارياً وجوبياً لدى الجهة الإداريَّة التي أصدرته، إلاَّ أنَّ التشريع اللبناني لم ينصُّ

---

(١) نظام مجلس شورى الدَّولة في لبنان، المرسوم الإشتراعي (١٩٧٥/١٠٤٣٤)، المادة (١١٢) نصَّت على الآتي: "في القضايا التأديبيَّة يقدم الموظَّف صاحب العلاقة طلب الإبطال أو النقض خلال ثلاثين يوماً تلي تبلغه القرار التأديبي". والمادة (٧١) نصَّت على أنَّه: "تنقطع مهلة المراجعة: ١- إذا تقدم صاحب العلاقة ضمن المهلة بمراجعة إداريَّة إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تعلوها، وفي هذه الحالة، تبتدىء المهله من تاريخ تبليغ القرار الصريح أو من تاريخ القرار الضمني الصادر بشأن هذه المراجعة الإداريَّة، ولا تنقطع المهلة إلاَّ بسبب مراجعة واحدة. ٢- إذا طلب صاحب العلاقة ضمن مهلة المراجعة المعونة القضائية، وفي هذه الحال تبتدىء مهلة المراجعة مجدداً اعتباراً من تاريخ إبلاغ صاحب العلاقة القرار الصادر بشأن المعونة القضائية. ٣- إذا تقدم صاحب العلاقة بمراجعة لدى محكمة غير صالحة، وفي هذه الحال تبتديء المهلة مجدداً من تاريخ إبلاغه الحكم".

(٢) حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص٤٧٥.

على وجوب التظلُّم الإداري، أو التسلسلي الوجوبي، وإنَّما أجاز القانون اللبناني للموظَّف المُعاقب التقدُّم بمراجعة إداريَّة لدى الجهة الإداريَّة المصدِّرة لقرار العقوبة بشكل جوازي أو اختياري، بحيث تقبل الدعوى لدى مجلس شورى الدَّولة، وإنْ لم يتم التظلُّم أمام الإدارة، وذلك نتيجة لتطبيق القواعد والمبادئ العامة التي يجمع عليها الفقه والاجتهاد الإداري في لبنان.

وللإدارة أنْ تسحب قرار العقوبة وفق الشروط التي تحكم سحب القرار الإداري بصورة عامة[(١)]، وهو في هذه الحالة تظلُّم جوازي، وما هو إلاَّ التماس، أو طلب استرحامي يطلب فيه الملتمِّس رفع أو تعديل الأثر المترتِّب بحقه الناتج من قرار الإدارة دون الادِّعاء بمخالفة القرار لأحكام القانون[(٢)].

على أنَّه، ومن خلال الطلب الاسترحامي، يمكن أنْ تغير الإدارة قرارها أو تسحبه، لأنَّها الأقرب لظروف العمل المحيطة بالموظَّف، إذ يمكن أنْ تقدر بأنَّ المخالفة ليست عمدية، أو يمكن أنْ تستخلص حسن النية في بعض التصرفات التي تؤدِّي إلى المخالفات البسيطة في بعض الأحيان.

ويراقب مجلس شورى الدَّولة في لبنان قرارات الإدارة والعيوب التي تشوبها، ومدى انطباقها على مبدأ المشروعية، كذلك يدقِّق في ما يتعلق باختصاص الجهة مصدّرة القرار، وصحَّة الإجراءات المتَّخذة لفرض العقوبة.

ومن الأمور المهمَّة التي يراقبها المجلس أيضاً قرار فرض العقوبة على الموظَّف بعد اقتراح خطي من الرئيس المباشر للموظَّف بفرض العقوبة[(٣)].

كذلك يراقب المجلس القرار من ناحية التعليل الذي يجب أنْ يكون حتماً لمقتضيات المصلحة العامة.

ويدقِّق القاضي الإداري قرار العقوبة من حيث عدم مخالفته للقانون، فهو يراقب مدى صحة الوقائع المنسوبة إلى الموظَّف، وصحة تكييفها القانوني، وهذا بمعنى: هل المخالفة موجودة بالفعل أم لا؟ وهل هذه الوقائع التي ارتكبها الموظَّف تشكِّل مخالفات قانونيَّة يستحق عليها الموظَّف العقوبة.

وهذا لا يعني أنَّ القاضي الإداري يفحص الشرعية دون الملاءمة، فيمكن أنْ تكون هناك قرارات

---

(١) يوسف سعد الله خوري، مرجع سابق، ص٤٨٠.
(٢) غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد، مرجع سابق، ص١٦٠.
(٣) نظام الموظَّفين العموميين اللبناني الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المادة (٥٦).

مشروعة ومُطابقة للقانون، ولكنَّها غير ملائمة، كما يمكن أنْ تكون هناك قرارات غير مشروعة، ولكنها قد تكون ملائمة، الأمر الذي يستلزم أنْ تكون ملائمة للقرار الإداري بفرض العقوبة التأديبيَّة على الموظَّف المخالف شرطاً لمشروعية القرار بمعنى تصبح الملاءمة إحدى عناصر مشروعية القرار الإداري(١).

خلاصة القول: إنَّ القرارات التأديبيَّة التي تصدرها الجهات الإداريَّة التسلسلية هي قرارات إداريَّة تنتمي لأصول المراجعة بالإبطال، أمام مجلس شورى الدَّولة لتجاوز حدِّ السلطة، أي لكونها تنتمي لفئة القرارات الإداريَّة العامة(٢).

الفرع الثاني

الطعن بقرارات الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائية

(هيئة التفتيش المركزي، الهيئة العليا للتأديب)

أوَّلاً: الطعن بقرارات هيئة التفتيش المركزي

يأتي ضمن اختصاصات هيئة التفتيش المركزي إضافة إلى التفتيش والرقابة اختصاص أو صلاحية إصدار القرارات التأديبيَّة تجاه الموظَّفين المخالفين(٣).

وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على اعتبار أنَّ القرارات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي هي قرارات قضائية تصدر عن هيئة إداريَّة ذات صفة قضائية، ويقرر ذلك مجلس شورى الدَّولة اللبناني بقراره رقم (٦٩٦) تاريخ ١٩٩٨/٧/١: "... وبما أنَّ هيئة التفتيش المركزي عندما تمارس صلاحياتها وفق أحكام

---

(١) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدَّولة، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإداريَّة، العدد الأوَّل، السنة الثامنة والثلاثون، يونيو ١٩٩٦، ص٢٦.

(٢) يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص٤٨٤.

(٣) إنشاء التفتيش المركزي في لبنان بالمرسوم الإشتراعي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، إذ تنص المادة (١٩) البند (٢) منه على الآتي: "تتداول الهيئة في التقرير وتفرض، مباشرة بحق الموظَّفين الدائمين، جميع العقوبات التأديبيَّة من الدرجتين الأُولى والثانية المنصوص عليهما في المادة (٥٥) من نظام الموظَّفين باستثناء إنزال الدرجة، إنزال الرتبة، والصرف من الخدمة، والعزل. أما بالنسبة للموظَّفين المؤقَّتين، والمتعاقدين، والمستخدمين، والأجراء، فيمكن للهيئة أنْ تفرض عليهم مباشرة جميع العقوبات التأديبيَّة الواردة في القوانين والأنظمة الخاصة بهم باستثناء إنزال الدرجة، إنزال الرتبة، والصرف، والعزل وإذا لم تنص هذه القوانين والأنظمة الخاصة على عقوبات تأديبيَّة طبقت بحق هؤلاء سلسلة العقوبات الواردة في المادة (٥٥) من نظام الموظَّفين".

المادة (١٩) المعدَّلة من المرسوم الإشتراعي (١٩٥٩/١١٥)، تعتبر هيئة إداريَّة ذات صفة قضائية"[١]، هذا ما أكَّدته المادة (١١٧) من نظام مجلس شورى الدَّولة المرسوم الاشتراعي اللبناني المنفذ بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) لسنة (١٩٧٥) حيث نصَّت على أنَّه: "يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائية وإنْ لم ينص القانون على ذلك".

وتتوزَّع صلاحية التأديب لهيئة التفتيش المركزي على ثلاث جهات هي: (المفتشون، والمفتشون العموميون، وهيئة التفتيش المركزي).

لذلك هناك تباعاً ثلاثة أنواع من المراجعات هي: (الإعتراض، إعادة النظر، النقض)، وهذا يعني أنَّ القانون وضع أكثر من طريق للمراجعة للطعن بالقرارات التأديبيَّة الصادرة عن الهيئة، ولذلك نتناولها في ثلاث فقرات كالآتي:

١ – الاعتراض على قرارات المفتش العام والمفتش

استناداً إلى قانون التفتيش المركزي في لبنان الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي المرقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، يحقُّ للمفتش العام فرض العقوبتين: الأُولى والثانية من الدرجة الأُولى المنصوص عليها في المادة (٥٥) من نظام الموظَّفين العموميين (١٩٥٩/١١٢)، مع مراعاة المادة (٥٦) البند (٦) من نظام الموظَّفين العموميين على الموظَّفين من الفئة الثانية فما دون في حال صدور المخالفات التأديبيَّة أو عرقلة أعمال التفتيش، وفق الصلاحيات الممنوحة للمدير العام، ويحقُّ للمفتش فرض إحدى العقوبتين: الأُولى والثانية من الدرجة الأُولى على الموظَّف المخالف وفق الصلاحيات الممنوحة للمديرين ورؤساء المصالح، ويكون الإعتراض ضمن مهلة (٥) خمسة أيام من تاريخ تبلّغ الموظَّف المُعاقب بالعقوبة لدى هيئة التفتيش المركزي وبواسطة المفتش العام المختص، وتقوم هيئة التفتيش المركزي بدراسة الاعتراض، وتُصدر قرارها وفق الاعتراض المقدَّم، وإذا ما وجدت الاعتراض في غير محله تقوم بتشديد العقوبة[٢].

---

(١) مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث عشر، قرارات السنة القضائية (١٩٩٧ – ١٩٩٨)، المجلد الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٦١٢ وما بعدها .

(٢) إنشاء التفتيش المركزي في لبنان بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، ونصَّت المادة (١٦) البند (٧) الفقرة (أ) منه على ما يأتي: "للمفتش العام أنْ يفرض عند الإقتضاء على جميع الموظَّفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون في المخالفات المشهودة أو في حالات عرقلة أعمال التفتيش، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام، إحدى العقوبتين الأُولى والثانية من الدرجة الأُولى المنصوص عليها في المادة (٥٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، وذلك مع مراعاة أحكام البند (٦) من المادة (٥٦) من المرسوم

=

٢ – إعادة النظر بقرارات هيئة التفتيش المركزي

يمكن للموظَّف المُعاقَب من قِبَل هيئة التفتيش المركزي أنْ يطلب إعادة النظر بقرار العقوبة مباشرةً أمام الهيئة، أو يقدم الطعن بقرار العقوبة لدى مجلس شورى الدَّولة، وذلك خلال مهلة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلُّغ الموظَّف بقرار العقوبة، وذلك إذا كانت قرارات الهيئة مشوبةً بخطأ مادي، أو إهمال إحدى الوقائع، أو إذا ما ظهرت أدلة جديدة تؤدِّي إلى تغيير في الوقائع التي بني عليها إصدار قرار العقوبة.

٣ – نقض قرارات هيئة التفتيش المركزي

نصَّ المشرِّع على إمكانية نقض القرارات التأديبيَّة الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي من قِبَل الموظَّف المُعاقب أمام مجلس شورى الدَّولة، وذلك بشرط أنْ يكون سبب طلب نقض القرار مستنداً إلى:

أ – عدم الصلاحية.

ب – مخالفة الأصول الإجرائية.

ج – ما يتعلق بالمهل أو مخالفة القوانين.

وفي حالة نقض القرار من قِبَل مجلس شورى الدَّولة، يتم إعادة القضية إلى الهيئة لتنظر مرَّةً أخرى بالموضوع بالاستناد إلى قرار المجلس، وتصدر قرارها على هذا الأساس، ويكون قرارها في هذه الحالة نهائياً وباتاً غير قابل للطعن(1).

الاشتراعي المذكور. وللمفتش أنْ يفرض عند الاقتضاء للأسباب ذاتها وفقاً للأصول المبيَّنة في الفقرة (أ) أعلاه، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المديرين ورؤساء المصالح إحدى العقوبتين المذكورتين على جميع الموظَّفين الدائمين من الفئة الثالثة فما دون". ونصَّت المادة (١٦) البند (٧) الفقرة (ج) على أنَّه: "يحق لصاحب العلاقة الاعتراض على العقوبة المفروضة من قِبَل المفتش العام، والمفتش لدى هيئة التفتيش المركزي، بواسطة المفتش العام المختص في خلال خمسة أيام من تاريخ تبلّغه قرار المعاقبة"؛ ونصت المادة (١٦) البند (٧) الفقرة (د) على الآتي: "تنظر هيئة التفيش المركزي في الإعتراض وفقاً للأصول العادية، وإذا تبيَّن لها أنَّ الإعتراض في غير محلّه، شددت العقوبة".

(١) إنشاء التفتيش المركزي في لبنان عبر المرسوم الإشتراعي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، حيث نصَّت المادة (١٩) البند (٤) منه على ما يأتي: "...أما القرارات الأخرى التي تصدرها الهيئة مباشرة، فيمكن طلب إعادة النظر بها من قِبَل صاحب العلاقة أمام الهيئة، أو طلب النقض بشأنها أمام مجلس شورى الدَّولة، وذلك في خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى صاحب العلاقة. لا يمكن طلب إعادة النظر بقرارات الهيئة إلاَّ إذا تبيَّن وجود خطأ مادي، أو إغفال، أو إذا ظهرت مستندات، أو وقائع جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار". والمادة (١٩) البند (٤) نصَّت على أنَّه: "...لا يمكن طلب نقض القرارات المُشار إليها في الفقرة (الثانية) من البند (٤) أعلاه الصادرة عن هيئة التفتيش

=

ثانياً: الطعن بقرارات الهيئة العليا للتأديب

تمَّ إنشاء الهيئة العليا للتأديب من أجل محاسبة الموظَّفين العموميين في لبنان عن المخالفات التأديبيَّة التي تكون على درجة كبيرةٍ من الخطورة والجسامة، بحيث تؤثِّر سلباً على المصلحة العامة، وسير المرفق العام بانتظام، نتيجة مخالفة القانون مخالفة صريحة، أو الإخلال الواضح بالواجبات الوظيفيَّة، بحيث تكون الهيئة العليا للتأديب ذات صلاحية لفرض جميع العقوبات من الدرجة الأُولى والثانية.

واستناداً إلى المادة (٦٤) من نظام مجلس شورى الدَّولة اللبناني المنفَّذ بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) الصادر في ١٩٧٥/٦/١٤، فإنَّ القرارات الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب تخضع لرقابة مجلس شورى الدَّولة، بحيث يمكن الطعن بالنقض لدى مجلس الشورى(١)، ذلك لأنَّ قرارات الهيئة العليا للتأديب هي قرارات قضائية صادرة عن هيئة إداريَّة ذات طابع قضائي، وتخضع لأصول المراجعة بالنقض(٢).

وعلى الإدارة أنْ تنظِّم ملفاً بالقضية بعد صدور قرار الإحالة على المجلس التأديبي العام، وأنْ تُودعه لدى مفوَّض الحكومة في المجلس، بحيث أنَّه في خلال شهر يسلِّم مفوض الحكومة الملف(٣) إلى رئيس المحكمة، ويجب أنْ يتضمَّن الملف مطالعة من مفوَّض الحكومة يضمنها كافة عناصر الإثبات والنصوص القانونيَّة المُسندة إليها المخالفة، مع وصف المخالفة والاقتراحات التي يراها، كما ويشترط حضور جميع أعضاء الهيئة بالإضافة إلى حضور مفوض الحكومة(٤)، وتعقد المحكمة جلساتها بصورة

المركزي أمام مجلس شورى إلاَّ بداعي عدم الصلاحية، أو مخالفة الأصول الاجرائية باستثناء ما يتعلق منها بالمهل، أو مخالفة القوانين. إذا نقض مجلس الشورى قرار الهيئة أعاد ملف القضية إلى رئيس التفتيش المركزي فتنظر الهيئة مجدداً بالقضية في ضوء قرار المجلس، ويُعدُّ قرارها عند ذلك نهائياً، لا يُقبل أي طريق من طرق المراجعة".

(١) تعدلت المادة (٦٤) من نظام مجلس شورى الدَّولة المنفَّذ بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) الصادر في ١٩٧٥/٦/١٤ بموجب القانون رقم (٢٢٧) تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ والمعدَّل بموجب القانون رقم (٤٢٨) تاريخ ٢٠٠٢/٦/٦، حيث نصَّت المادة (٦٤) على الآتي: "خلافاً لأي نص آخر ينظر مجلس شورى الدَّولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظَّفين).

(٢) يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص٤٨٤.

(٣) نصَّت المادة (٥٩) الفقرة (١) من نظام الموظَّفين العموميين على الآتي: "يدرس مفوض الحكومة ملف القضية، ويطلب من الموظَّف جميع الإيضاحات التي يعتبرها لازمة، ثمَّ ينظم مطالعة يرسلها مع الملف إلى رئيس مجلس التأديب خلال شهر من تسلمه الملف". كذلك نصَّت المادة (١٢) من نظام المجلس التأديبي العام للموظَّفين الصادر بالمرسوم رقم (٧٢٣٦) تاريخ ١٩٦٧/٥/٨ على الآتي: "يدرس مفوض الحكومة ملف القضية المودع إليه من الإدارة المختصة، ويقدِّم مطالعته إلى المجلس خلال شهر، وذلك وفقاً لأحكام المادة (٥٩) الفقرة (١) من المرسوم الإشتراعي رقم (١١٢) تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢".

(٤) المادة (١٧) من نظام المجلس التأديبي العام تنص على أنَّ: "جلسات المحاكمة أمام المجلس سرية. ولا تكون

=

سرية، ومن ثمَّ يتمُّ تنظيم محضر تثبت فيه جميع الوقائع في المحاكمة، ومن ثمَّ يتم تبليغ الموظَّف من أجل حضوره ومنحه الفرصة للاطِّلاع على الملف، واستنساخ ما يراه مناسباً لإعداد دفاعه بنفسه، أو بواسطة محامٍ، أو موظَّف من رتبته، مع ضرورة حضور الموظَّف جلسات المحاكمة بنفسه، وإذا لم يحضر، يتم تبليغه مرة أخرى، وفي حالة عدم حضوره، يحكم المجلس بالقضية استناداً إلى التحقيق المُحال للمجلس من قِبَل الإدارة أو من قِبَل هيئة التفتيش.

وللمجلس دعوة الشهود والقائمين بالتحقيق أو التفتيش، للاستيضاح منهم عن بعض الأمور، وله أيضاً أنْ يطلع على أي مستند، أو وثيقة يراها ضرورية في المحاكمة. وعند الإقتضاء، يتمّ التوسُّع في إجراء التحقيق من قِبَل المجلس، ويمكن الاطِّلاع على الملف الخاص بالموظَّف بعد أن يتمّ طلبه من الإدارة التابع لها، أو أنْ يتم استدعاء القائمين بالتحقيق، وذلك للاستيضاح عن بعض الأمور التي تتطلَّب الشرح.

وفي ختام المحاكمة، يدلي مفوَّض الحكومة بمطالعته النهائية متضمِّنة مطالباته ومقترحاته، كذلك يتمُّ منح الموظَّف، أو مَنْ يمثِّله قانوناً حق الإدلاء بمطالبه، ومن ثمَّ تجتمع الهيئة للمذاكرة، وتصدر قرارها خلال (١٥) يوماً، والذي يجب أنْ يكون معلَّلاً بعد أنْ تقوم الهيئة بدراسة كافة المعطيات والحيثيات في القضية، على أنْ يبتّ المجلس بالقضية المُحالة لديه خلال مدة شهرين من تاريخ أُولى جلسات المجلس في المحاكمة، وبصدور القرار، يُبلَّغ الموظَّف بواسطة الإدارة التابع لها بصورة (نسخة) عن القرار.

ويُلاحَظ أنَّ القانون اللبناني، وبالنسبة إلى مجلس التأديب، نصَّ على منح الموظَّف ضمانات، وهي حق الإطلاع على ملف القضية، وكذلك ضرورة تبليغ الموظَّف بالحضور، وتبليغه بالقرار الصادر عن المجلس بصورة من القرار، وهو تكريس للضمانات الخاصة بالموظَّف في القانون.

هذا، بالإضافة إلى حالات تنحية رئيس المجلس، أو عضو المجلس، أو مفوَّض الحكومة التي نصَّت عليها المواد (٤٠، ٤١، ٤٢، ٤٣، ٤٤، ٤٥) من نظام المجلس التأديبي العام، وكلَّها تحمي الموظَّف من تعسُّف القائمين بإجراءات المجلس التأديبي إذا كانت هناك مشكلة قديمة، أو عداوة، أو علاقة قديمة تُوجب التنحي.

واستناداً إلى المادة (١١٧) من نظام مجلس شورى الدَّولة، يمكن الطعن بقرارات مجلس التأديب

قانونيَّة إلاَّ بحضور هيئة المجلس بكاملها". والمادة (١٣) تنص على ما يلي: "يحضر مفوَّض الحكومة جلسات المحاكمة".

العام تمييزاً لدى مجلس شورى الدَّولة، حيث نصَّت المادة الآنفة على الآتي: "يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائية، وإنْ لم ينص القانون على ذلك"، وبذلك يكون القانون اللبناني قد كرَّس ضمانة من أهم الضمانات في حقل التأديب، ألا وهي الرقابة القضائية على القرارات التأديبيَّة.

الخاتمة

تُصنَّف العقوبات التأديبيَّة إلى ثلاثة أصناف في أنظمة التأديب:

الصنف الأوَّل: العقوبات المعنوية أو الأدبية: وهي العقوبات التي توضح رأي الإدارة في عمل معيَّن من أعمال الموظَّف، وتوجِّهه إلى الطريق السليم، وتحذِّره من ارتكاب المخالفة في المستقبل، وإلا ستواجه المخالفة بعقوبة أشد، فهي بهذه المثابة إجراء وقائي هدفه التنبيه والتوجيه، دون أنْ تتضمَّن أي تبعات مالية وأمثلتها (التوجيه، التنبيه، اللوم، التأنيب، لفت النظر).

الصنف الثاني: العقوبات الماليَّة: وهي تنصبُّ مباشرةً على الحقوق الماليَّة للموظَّف، بحيث تؤدِّي إلى الحرمان الجزئي من الراتب الذي يتقاضاه، ويمتدُّ أثرها إلى أفراد عائلة الموظَّف الذين يُعيلهم، بحيث تنتقص من مفردات الراتب التي تعتمد عليها العائلة، وأمثلتها (قطع الراتب لمدة محددة، تأخير الترفيع، أو العلاوة).

الصنف الثالث: العقوبات المنهية للرابطة الوظيفيَّة: بحيث تقطع علاقة الموظَّف بوظيفته بشكل مؤقت أو دائم، وهي أشد أصناف العقوبات خطورة على الموظَّف، لأنَّها تؤدِّي لإخراج الموظَّف من وظيفته التي يعتمد عليها في معاشه مع حرمانه من جميع الحقوق الماليَّة وغير الماليَّة وأمثلتها (الفصل، العزل)[1].

وتتميَّز الرقابة القضائية عن باقي أنواع الرقابة بأنَّها يتولاها كادر متخصِّص بالشؤون القانونيَّة والقضائية، إضافة إلى ما يتمتَّع به القضاء من الاستقلال والحياد، الأمر الذي يجعل منها أهم الضمانات للموظَّف في حقل التأديب ضمن نطاق الوظيفة العامة في مواجهة العقوبات، والأصل فيها أنَّها رقابة مشروعية، ورقابة ملاءمة وتناسب، في حال إساءة استعمال السلطة والخطأ الساطع في التقدير[2].

إنَّ الرقابة القضائية هي كذلك وسيلة موازنة بين سلطات الإدارة وبين ضمانات الموظَّف، فهي تراقب قرارات الإدارة من حيث انطباقها على القوانين والأنظمة والتعليمات، وفي الوقت نفسه، تصحّح الأخطاء التي قد تقع فيها الإدارة أثناء أداء مهمتها في تحقيق المصلحة العامة، وبذلك تكون قد أمَّنت مصلحة الموظَّف الخاضع للتأديب من خلال قرارات العقوبات الصحيحة المطابقة للقانون.

---

(١) علي جمعة محارب، مرجع سابق، ٢٠٠٤، ص١٨١ وما بعدها.
(٢) نزيه نعيم شلالا، دعاوى المجالس والهيئات والمحاكم التأديبيَّة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧، ص٣٩.

بناءً على ما سبق، فقد توصَّلت الرسالة إلى جملة من النتائج والمقترحات وهي:

أوَّلاً: النتائج

١ – من خلال الاطِّلاع على نصِّ المادة (٥٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي (١١٢) لسنة ١٩٥٩ نجد أنَّ المشرِّع قد راعى تصنيف العقوبات الى (معنوية، مالية، منهية للرابطة الوظيفيَّة)، ووضعها بدرجتين: الدرجة الأُولى: تضمَّنت عقوبة أدبية (معنوية) وهي عقوبة (التأنيب)، وعقوبتين مالية وهما: (حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، وتأخير التدرُّج لمدة ستة أشهر على الأكثر)، ولا يترتَّب على فرضها أية آثار، أو تبعات أخرى، وهو اتجاه مطابق للمبادىء القانونيَّة العامة وصحيح، ويتضمَّن تكريساً لمبدأ عدم جواز تعدُّد العقوبات عن المخالفة الواحدة، حيث التزم التشريع في لبنان بدقة بذلك، عندما نصَّ في الفقرة (٨) من المادة (٥٩) من نظام الموظَّفين العموميين على أنَّه: "لا يجوز أنْ تفرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظَّف نفسه في القضية نفسها ما لم تكن العقوبة الثانية صادرة عن مجلس التأديب، أو عن رئيس أعلى، وفي هذه الحالة تُلغى العقوبة الأُولى".

أمَّا العقوبات في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، فقد وردت في المادة (٨) وضمن ثماني فقرات، حيث يلاحظ أنَّ هناك دمجاً بين العقوبات الأدبية وبين العقوبات الماليَّة إذ يرتب القانون على كل عقوبة أثراً مالياً يتمثَّل بتأخير الترفيع أو الزيادة في راتب الموظَّف لمدة معينة، حتى في عقوبة قطع الراتب في الفقرة (ثالثاً) والتي هي ضمن العقوبات الماليَّة يترتَّب أثر مالي وهو تأخير الترفيع أو الزيادة في راتب الموظَّف، وهذا يُعتبر اتِّجاهاً مخالفاً للمبادىء القانونيَّة العامة، ولمبدأ عدم جواز تعدُّد العقوبات عن المخالفة الواحدة، الأمر الذي ندعو معه المشرِّع العراقي إلى ضرورة تكريس هذا المبدأ الذي اعتمدته أغلب أنظمة التأديب في العالم، وإنْ كان في بعض الأنظمة نصّ على عقوبات أصلية، وأخرى تبعية أو تكميلية، وذلك في الحالات المشدَّدة، لمواجهة المخالفات الخطرة والتي تسبِّب الضرر الجسيم للمصلحة العامة، كما في "المادة (٦٦) من قانون ١٩٨٤/١/١١ (نظام الموظَّفين في فرنسا) والتي تجيز إنزال عقوبة شطب اسم الموظَّف من جدول الترفيع كعقوبة تبعية (أو تكميلية) لإحدى عقوبات الدرجتين الثانية أو الثالثة"(١).

---

(١) يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص٢٦٦.

إلا أنَّنا نلاحظ مع ذلك، أنَّ قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام في العراق، جعل لكلّ عقوبة من العقوبات المنصوص عليها آثاراً مالية تترتَّب عليها، وهي في مضمونها عقوبة مالية تفرض على راتب الموظَّف الأمر الذي يستوجب التعديل.

٢ – نظام التأديب في العراق هو نظام رئاسي هدفه ضمان تسيير أجهزة الدَّولة وفق متطلَّبات المهام المُوكلة إلى الإدارة التي تنفَّذ بموجب خطط ومناهج الدَّولة والقطاع العام، من خلال منح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات والسلطات اللآزمة لفرض العقوبات التأديبيَّة وبحيث تشمل غالبية موظَّفي الدَّولة والقطاع العام(١)، وبذلك تكون الأولويَّة للإدارة على حساب ضمانات الموظَّف، كما أنَّ الإجراءات لا تشتمل على ضمانات إثبات كافية لصالح الموظَّف، حيث لم يتم النص على حق الإطلاع على التحقيق وملف القضية بشكلٍ صريح، كما لم يتمّ النص على حق الدفاع عكس ما نجده في التشريع اللبناني الذي اعتمد النظام شبه القضائي في التأديب، والذي كرَّس المبادىء القانونيَّة العامة في نصوص قانونيَّة كما في نصّ المادة (٥٩) الفقرة (٤) من نظام الموظَّفين العموميين بقوله: "يحق للموظَّف أنْ يطَّلع على كامل الاوراق المتعلقة به، وأنْ يستنسخ منها ما يراه لازماً للدفاع عن نفسه، وأنْ يستعين بمحامٍ واحد، أو بموظَّف واحد، من رتبته أثناء مثوله أمام المجلس)، كما أنَّ الفقرة (٦) من المادة نفسها قرَّرت أنَّه على مجلس التأديب أنْ يبت بالقضية خلال شهرين، بعد أنْ يقوم مفوّض الحكومة بإحالة ملف القضية إلى المجلس خلال مدة لا تتجاوز الشهر، استناداً إلى المادة (١٢) من نظام المجلس التأديبي العام، وهذا ما لا نجده في القانون العراقي بسبب منح الإدارة الصلاحيات الواسعة في تولي إجراءات التحقيق وفرض العقوبات دون تقييدها بمهل قانونيَّة محدَّدة للبت بإجراءات التحقيق التي تتولاها اللجان التحقيقيَّة، والتي يكون دورها التوصية على ضوء نتيجة التحقيق، ويبقى القرار النهائي بيد رئيس الدائرة، أو الوزير الذي خوَّله القانون الصلاحيات الواسعة بفرض العقوبات دون أنْ يكون للموظَّف الحق بالإطلاع على ملف التحقيق، أو من دون أنْ يكون له حق الدفاع، وإنَّما يستجوب على ضوء معطيات الإحالة إلى التحقيق وما التظلُّم الوجوبي الذي اشترطه القانون إلاَّ إجراءً شكلي تعمد الإدارة في معظم الأحيان إلى عدم البت به لحين انتهاء مهلة الشهر، وبذلك يعتبر في هذه الحالة رفضاً حكمياً يفرضه الواقع استناداً إلى نص القانون، ليكون طريق الطعن خارج نطاق صلاحيات الإدارة لدى محكمة قضاء الموظَّفين ومن ثمَّ

---

(١) أنظر إلى: الأسباب الموجبة لقانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

المحكمة الإداريَّة العليا.

ثانياً: المقترحات

١ – ضرورة تحوّل نظام التأديب في العراق من النظام الرئاسي إلى النظام شبه القضائي، مع لزوم الإقتداء بنظام الموظَّفين العموميين في لبنان، وذلك من خلال إنشاء مجلس للتأديب العام تكون مهمته إجراء المحاكمات التأديبيَّة المُحالة عليه.

٢– تشكيل هيئة إستشارية لكلّ سلك وظيفي تنظر في صحَّة الإجراءات والعقوبات المُوصى بها من قِبَل لجان التحقيق بحيث يكون رأيها استشارياً غير مُلزم للإدارة، وهذا مع تبني واعتماد الأصول القانونيَّة المتَّبعة لدى (اللَّجنة الإداريَّة المشتركة) في فرنسا.

٣ – تعديل إجراءات التأديب والعقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، ودمجها ضمن قانون الخدمة المدنية، بعد تعديله تحت تسمية (قانون الوظيفة العامة) وهذا مع ضرورة اتِّباع نظام الموظَّفين العموميين، ونظام الهيئة العليا للتأديب في لبنان كنموذج قانوني، ابتداءً من نظام التعيين بالمباراة.

٤ – نؤكِّد على أنْ تكون هناك مدَّة محدَّدة بحدّين أدنى وأعلى لإنهاء إجراءات التحقيق، وذلك ابتداءً من وضع نصوص قانونيَّة بشأن التبليغات، على أنْ تتم وفق مُدَد محدَّدة، كذلك نرى حتمية النص على وجوب مواجهة الموظَّف بالمخالفات والأدلة المنسوبة إليه، لكي يتمكَّن من إعداد الدفاع عن نفسه بمواجهة المخالفة المنسوبه إليه، وهذا مع ضرورة أنْ يتضمَّن القانون إجراءات طلب ردّ أعضاء اللَّجنة التحقيقيَّة من أجل تأمين ضمان حياد القائمين بالتحقيق.

٥ – استحداث معهد لإعداد وتدريب الموظَّفين والقادة الإداريين من أجل إعدادهم فنياً وإدارياً قبل الدخول إلى الوظيفة ومن دون أنْ نغفل شرطاً مهماً وهو وضع شرط الحصول على شهادة المعهد من أجل الدخول للوظيفة العامة.

والله ولي التوفيق

المراجع

أوَّلاً: الكتب

١- إبراهيم المنجي، إلغاء الجزاء التأديبي، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأُولى، ٢٠٠٥.

٢- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري – دعوى الالغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦.

٣- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادىء وأحكام القانون الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت.

٤- أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداريَّة والمحاكمة التأديبيَّة، مكتبة دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠١٠.

٥- أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونيَّة، مصر، ٢٠١١.

٦- إسلام إحسان، الدفوع التأديبيَّة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠١٣.

٧- أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦.

٨- إياد عبد اللطيف سالم، في قانون الخدمة المدنية النقل والإعارة وانتهاء الخدمات، مكتب الزاكي للطباعة، ٢٠١١.

٩- السيد عبد الحميد العربي، ممارسة الموظَّف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، من دون دار نشر، ٢٠٠٣.

١٠- بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، المطبعة العصرية، الكويت، من دون سنة طبع.

١١- تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية واثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ٢٠١٣.

١٢- زهدي يكن، كتاب القانون الإداري، المكتبة العصرية، صيدا وبيروت.

١٣- حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠.

١٤- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.

١٥- حسين حسن عمار، إدارة شؤون الموظَّفين المبادىء والأُسُس العامة والتطبيقات في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة للبحوث، المملكة العربية السعودية، ١٩٦١.

١٦- حسان عبد الغني الخطيب، القانون العام، منشورات زين الحقوقية، من دون سنة طبع.

١٧- خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبيَّة للموظَّف العام عن المخالفة الماليَّة في القانون الليبي، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثانية، الإسكندرية.

١٨- سامي صادق الملا، إعتراف المتهم (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩.

١٩- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأوَّل، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.

٢٠- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الثالث – قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.

٢١- سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبيَّة، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، دار الثقافة العربية للطباعة، ١٩٧٥.

٢٢- سليمان عبد المنعم، د. عوض محمد عوض، النظرية العامة للقانون الجزائي اللبناني – نظرية الجريمة والمجرم، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأُولى، بيروت، ١٩٩٦.

٢٣- شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الأوَّل، مطبعة جريدة العراق، الطبعة الأُولى، ١٩٨٠.

٢٤- شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مطبعة جريدة العراق، الطبعة الأُولى، ١٩٨٠.

٢٥- شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩.

٢٦- طارق المجذوب، الإدارة العامة – العملية الإداريَّة والوظيفة العامة والاصلاح الإداريَّة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٢.

٢٧- عبد القادر الشيخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقوانين الإداريَّة والجنائية، دار الفرقأن، الطبعة الأُولى، عمان، ١٩٨٣.

٢٨- عبد اللطيف قطيش، نظام الموظَّفين نصاً وتطبيقاً (قراءة نقدية)، منشورات الحلبي الحقوقية،الطبعة الأُولى، لبنان، بيروت، ٢٠١٣.

٢٩- عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤.

٣٠- عبد الستار البزركان، قانون العقوبات – القسم العام بين التشريع والفقه والقضاء. الطبعة الأُولى، ٢٠٠٤.

٣١- عبد الرؤوف عيد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبيَّة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٣٢- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠١.

٣٣- عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، المكتبة الوطنية، الطبعة الأُولى، بغداد، ٢٠١٠.

٣٤- علي عبد القادر القهوجي، فتوح عبد الله الشاذلي، مبادىء قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني، الدار الجامعية، بيروت.

٣٥- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأُولى، عمان، الأردن، ٢٠٠٤.

٣٦- علي مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان – واجبات وحقوق –، المجلد الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ١٩٩٩.

٣٧- علي محمد بدير، مهدي ياسين السلامي، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادىء وأحكام القانون الإداري، المكتبة القانونيَّة، بغداد.

٣٨- عمار عباس الحسيني، دليل الموظَّف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، الطبعة الأُولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤.

٣٩- غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، موسوعة القوانين العراقية، ٢٠٠٦.

٤٠- غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، بغداد، ٢٠١٣.

٤١- فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة.

٤٢- فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأوَّل، القسم الأوَّل، النشاط الإداريَّة، الطبعة الثانية، ٢٠١٢.

٤٣- فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، القسم الأوَّل، مراقبة العمل الإداريَّة، الطبعة الثانية، ٢٠١٢.

٤٤- فوزي حبيش، الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظَّفين، المنشورات الحقوقية صادر، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٨.

٤٥- فؤاد محمود معوض، تأديب الموظَّف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٤٦- ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإداري، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٤.

٤٧- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية.

٤٨- مازن راضي ليلو، القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأُولى، لبنان، ٢٠١٣.

٤٩- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، مطبعة جامعة دهوك، الطبعة الثالثة، ٢٠١٠.

٥٠- ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ٢٠٠٩.

٥١- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبيَّة للموظَّف العام، دار النهضة العربية، ١٩٦٧.

٥٢- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأوَّل، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥.

٥٣- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الالغاء (او الإبطال) قضاء التعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥.

٥٤- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد. مبادىء القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١.

٥٥- محمد فتحي حسنين، الحماية الدستورية للموظَّف العام (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا)، مطبعة الأهرام، القاهرة، ١٩٩٧.

٥٦- محمد سيد احمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبيَّة والعقوبة التأديبيَّة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠٠٨.

٥٧- محمد أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٥٨- محمد أحمد صفوت، النظام التأديبي للموظَّفين الدوليين، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٥٩- محمد باهي ابو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ١٩٩٥.

٦٠- صالح محمد بدر الدين، طرق الطعن بالقرارات الإداريَّة الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.

٦١- محمد حامد الجمل، الموظَّف العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٦٩.

٦٢- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأوَّل، مطبعة دار نشر الثقافة، الإسكندرية، ١٩٥٢.

٦٣- محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبيَّة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٤.

٦٤- محمد حسن قاسم، مبادىء القانون مدخل لدراسة القانون والالتزامات، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٨.

٦٥- محمد محمد مصباح القاضي، القانون الجزائي – النظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي – منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ٢٠١٣.

٦٦- محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، دار الكتب القانونيَّة، ١٩٩٨.

٦٧- محمد طه بدوي، محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في النظم الإداريَّة، دار المعارف بمصر، مصر، ١٩٥٧.

٦٨- محمد عبد الرحيم عنبر، الضوابط العلمية والقانونيَّة للإدارة العامة في القطاع الحكومي والقطاع العام منهج شامل للقادة الإداريين، الجزء الأوَّل، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ١٩٧٣.

٦٩- محمد عبد الوهاب الساكت، الأمين العام لجامعة الدول العربية، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون سنة طبع.

٧٠- محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبيَّة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

٧١- محسن حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظَّف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، الطبعة الأُولى، ١٩٦٠.

٧٢- محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧.

٧٣- مصطفى فهمي الجوهري، النظرية العامة للجزاء الجنائي، مطابع البيان، دبي، ١٩٩٨.

٧٤- مصطفى ابو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو. الدعاوى الإداريَّة – دعوى الالغاء – دعوى التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

٧٥- مصطفى يوسف، المسؤولية التأديبيَّة للموظَّف العام (حدودها وضماناتها)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠.

٧٦- مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإداريَّة، الجزء الأوَّل، مطابع البيان التجارية، دبي، ١٩٩٠.

٧٧- مصطفى البارودي، الوجيز في الحقوق الإداريَّة، المطبعة الهاشمية بدمشق، الطبعة الرابعة، دمشق، ١٩٥٨.

٧٨- مصدق عادل طالب، مالك منسي، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، لبنان.

٧٩- مهاب نجا، القانون الإداري العام، دار الشمال للطباعة والنشر والتوزيع، طرابلس، لبنان.

٨٠- نجيب خلف أحمد، محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، العراق، ٢٠١٠.

٨١- نزيه نعيم شلالا، دعاوى المجالس والهيئات والمحاكم التأديبيَّة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأُولى، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧.

٨٢- موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظَّفين، الجزء الأوَّل، دار المنشورات الحقوقية.

٨٣- وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، الطبعة الأُولى، العراق، بغداد، ٢٠١٣.

٨٤- يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء السادس، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني، الطبعة الأُولى، ٢٠٠٤.

٨٥- وهيب عياد سلامة، ثروت عبد العال، الوجيز في القانون الإداري، جامعة أسيوط، كلية الحقوق، ٢٠٠١.

٨٦- يوسف عبد القادر العبيدي، سعد داود الجوهر، نوري محسن الحليفي، افروز عبد الحميد قاسم، مجموعة قوانين الخدمة والملاك والانضباط، مطبعة الإرشاد، بغداد، الطبعة الأُولى، ١٩٨٣.

ثانياً: البحوث القانونيَّة

١- أسامة كامل عمارة، رقابة الإلغاء والتعويض في القضاء الإداري الدولي، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، العدد ٢، السنة ٣٣، كانون الاول/ديسمبر ١٩٩١.

٢- مروان القطب، منازعات التحقق الضريبي، مجلة الحياة النيابية، المديرية العامة للدراسات والمعلومات في المجلس النيابي، المجلد ٧٥، لبنان، ٢٠١٠.

٣- عبد الفتاح عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدَّولة، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإداريَّة، العدد الأوَّل، السنة الثامنة والثلاثون، يونيو ١٩٩٦.

٤- محمد فتوح محمد عثمان، مدخل لإجراءات المحاكمان التأديبيَّة، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإداريَّة، العدد الأوَّل، السنة السادسة والثلاثون، يونيو، ١٩٩٤.

٥- طارق فتح الله خصر، دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة في أحكام القضاء الإداري المصري، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإداريَّة، العدد الأوَّل، السنة الخامسة والثلاثون، يونيو ١٩٩٣.

٦- محمود حلمي، عيوب القرار الإداري، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإداريَّة، العدد الثاني، السنة الثانية عشرة، أغسطس ١٩٧٠.

٧- محمد فؤاد مهنا، في النظام القانوني للوظائف والموظَّفين (وظيفة واحدة أم وظائف متعددة للموظَّف الواحد)، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإداريَّة، العدد الثاني، السنة العاشرة، أغسطس ١٩٦٨.

ثالثاً: الأطاريح والرسائل الجامعية

١ - زهوة عبد الوهاب حمود، التأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، إطروحة دكتوراه نوقشت في كلية الحقوق في جامعة الإسكندرية، ١٩٨٣.

٢- مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه نوقشت في كلية الحقوق، في جامعة عين شمس، ١٩٨٣.

رابعاً: الدساتير القوانين والأنظمة والتعليمات

١ – دستور لبنان، صادر في ٢٣/أيار/١٩٢٦.

٢ – دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

أ – التشريعات اللبنانية

١ – تنظيم الإدارات العامة، المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩.

٢ – نظام الموظَّفين العموميين، المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩.

٣ – نظام المجلس التأديبي العام للموظَّفين، مرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ٨/٥/١٩٦٧.

٤ – قانون صرف الموظَّفين وإحالتهم على التقاعد وملء المراكز الشاغرة وإنشاء مجلس تأديبي عام للموظَّفين، قانون رقم ٦٥/٥٤ تاريخ ٢/١٠/١٩٦٥.

٥ – نظام مجلس شورى الدَّولة، مرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤/٦/١٩٧٥.

٦ – إنشاء التفتيش المركزي، المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩.

٧ – أصول التفتيش، مرسوم رقم ٢٨٦٢ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

ب – التشريعات العراقية

١ – قانون الخدمة المدنية، رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

٢ – قانون تعديل قانون الخدمة المدنية، رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٨.

٣ – قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام، رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

٤ – قانون التعديل الأوَّل لقانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام، رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨.

٥ – قانون المرافعات المدنية، رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدَّل.

٦ – قانون مجلس شورى الدَّولة، رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

٧ – قانون التعديل الثاني لمجلس شورى الدَّولة، رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩.

٨– قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة، رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

خامساً: المجموعات القضائية في لبنان

١ – مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث عشر، قرارات السنة القضائية ١٩٩٧ – ١٩٩٨، المجلد الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠.

٢ – مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد السابع عشر، قرارات السنة القضائية ٢٠٠١ – ٢٠٠٢، المجلد الأوَّل.

٣ – مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث والعشرون، قرارات السنة القضائية ٢٠٠٦ – ٢٠٠٧، ٢٠١٢، المجلد الثاني.

٤ – مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث والعشرون، قرارات السنة القضائية ٢٠٠٦ – ٢٠٠٧، ٢٠١٢، المجلد الأوَّل.

٥ – مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثامن، قرارات السنة القضائية ١٩٩٣ – ١٩٩٤، المجلد الأوَّل.

سادساً: المجموعات القضائية في العراق

١ – جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٠٠ لسنة ١٩٦٠.

٢ – جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٧١٤ تاريخ ١٩٧٩/٦/١١.

٣ – جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٢٨٥ تاريخ ١٩٨٩/١٢/١١.

٤ – جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦ تاريخ ١٩٩١/٦/٣.

٥ – جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢١.

٦ – جريدة الوقائع العراقية، العدد ٨٠٨٤ تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٥.

٧ – جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٦١ تاريخ ٢٠٠٨/١٢/١٤.

٨ – قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠١٢.

٩ – قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠١١.

١٠ – قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠١٠.

١١ – قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٩.

١٢ – قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٨.

١٣ – قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٧.

الفهرس